

Grundzüge des ungarischen Verwaltungsrechts

<i>Einführung: Das Verwaltungsrecht in der ungarischen Rechtsordnung</i>	3
<i>I. Grundsätze des Verwaltungsrechts</i>	5
1. Allgemeine Rechtsprinzipien	5
<i>a) Das Prinzip der Rechtssicherheit</i>	6
<i>b) Das Prinzip der Legalität</i>	7
<i>c) Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz</i>	7
<i>d) Das Prinzip des Rechts auf Rechtsmittel</i>	8
2. Ähnlichkeiten zu und Abweichungen von europäischen Prinzipien	8
<i>II. Grundlegende Institutionen des Verwaltungsrechts vom Aspekt der Leitung</i>	10
1. Verwaltungsorganisationsrecht	10
<i>a) Organisatorische Grundsätze und Organtypen der Verwaltung</i>	10
<i>b) Die Rechtsfähigkeit der Verwaltungsorgane</i>	12
<i>c) Die territoriale Aufteilung der Verwaltung</i>	13
<i>d) Das verdoppelte Organisationssystem der Verwaltung: die Staatsverwaltung und die kommunale Selbstverwaltung</i>	14
2. Personal der Verwaltung: das Beamtenrecht	22
<i>a) Grundzüge und Grundsätze des ungarischen Beamtenrechts</i>	22
<i>b) Grundlegende Institutionen des Beamtenrechts</i>	24
3. Verwaltungsverfahrenrecht	27
<i>a) Grundprinzipien und Hauptregeln des Verwaltungsverfahrensrechts: Verfahrensgarantien und Klientenrechte</i>	28
<i>b) Abschnitte und Akteure des Verwaltungsverfahrens</i>	30
4. Mittelsystem der Verwaltung	31
5. Institutionen des Verwaltungsrechts aus europäischer Perspektive	34
<i>a) Die Europäisierung der Organisation und Personal der Verwaltung</i>	34

b) <i>Verwaltungsverfahren und Beschlüsse im Europäischen Verwaltungsraum</i>	36
III. <i>Garantien der demokratischen Funktion der Verwaltung</i>	36
1. Die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung	36
a) <i>Einführung</i>	36
b) <i>Kontrolle der Verwaltung durch die Gesetzgebung</i>	37
c) <i>Das Budget als eine Form der parlamentarischen Kontrolle</i>	38
d) <i>Weitere Formen der parlamentarischen Kontrolle</i>	39
2. Weitere Garantien der demokratischen Verwaltung	41
IV. <i>Institutionen des Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht</i>	42
1. Materiellrechtliche Garantien	43
2. Prozessuale Garantien	44
a) <i>Rechtsmittel innerhalb der Verwaltung</i>	44
b) <i>Justizieller Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsbeschlüsse</i>	45
c) <i>Weitere Institutionen des Rechtsschutzes</i>	47
V. <i>Entwicklungspfade des Verwaltungsrechts und das Konzept der „good governance“ in Ungarn</i>	48

Abkürzungen:

AB = Alkotmánybíróság (Verfassungsgericht)
 ABH = Alkotmánybírósági határozatok (Beschlüsse des Verfassungsgerichts)
 ÁI = Állam és Igazgatás (Staat und Verwaltung)
 ÁSZ = Állami Számvevőszék (Staatsrechnungshof)
 BH = Bírósági Határozatok (Gerichtsentscheidungen)
 EGMR = Europäisches Gerichtshof für Menschenrechte
 EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention
 KJE = Közigazgatási jogegységi határozat (Verwaltungsrechtliches Rechtseinheitsbeschluss)
 KK. = Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma (Verwaltungsrechtskollegium des Obersten Gerichts)
 Komm. = Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz
 MK = Magyar Közigazgatás (Ungarische Verwaltung)
 Tv. = Törvény (Gesetz)
 Tvr. = Törvényerejű rendelet (Gesetzeskräftige Verordnung)

Gesetze:

Verfassung, Gesetz Nr. XX. von 1949.
 Áe. = Államigazgatási eljárási törvény (Gesetz über das Staatsverwaltungsverfahren), Gesetz Nr. IV. von 1957.
 Jat. = Jogalkotási törvény (Rechtsetzungsgesetz), Gesetz Nr. XI. von 1987.beszerzés
 Kbtv. = Közbeszerzési törvény (Vergabegesetz), Gesetz Nr. CXXIX. von 2003.
 Ket. = Közigazgatási hatósági eljárási törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz), Gesetz Nr. CXL. von 2004.
 Ktv. = Köztisztviselői törvény (Beamtengesetz), Gesetz Nr. XXIII. von 1992.
 Ötv. = Önkormányzati törvény (Kommunalgesetz), Gesetz Nr. LXV. von 1990.
 Pp. = A polgári perrendtartásról szóló törvény (Zivilprozessgesetz), Gesetz Nr. III. von 1952.
 Ptk. = Polgári törvénykönyv (Zivilgesetzbuch), Gesetz Nr. IV. von 1959.

Einführung: Das Verwaltungsrecht in der ungarischen Rechtsordnung

(1) Die Entwicklung des ungarischen Verwaltungsrechts in den letzten zwanzig Jahren kann wohl nur dann verstanden werden, wenn auch die Tatsache in Betracht gezogen wird, dass Zahlreiche Institutionen dieses Rechtszweigs ihre heutige Form nicht nach einer längeren, organischen Entwicklung, sondern durch den in der politischen und rechtlichen Ordnung von 1989-1990, und als Teil dessen auch in der Verwaltung vollzogenen grundlegenden Änderungen erlangten. Die Annäherung an die Erfordernisse der demokratischen Rechtsstaatlichkeit, der Marktwirtschaft, und später der Beitritt zur Europäischen Union stellte die ungarische Verwaltung unter enormen Anpassungs- und Umwandlungszwang.¹

(2) In der ungarischen Rechtsordnung wird mit Begriff Verwaltungsrecht die Menge der Rechtsprinzipien und Rechtsakte bezeichnet, die die Organisation, das Funktionieren und die Funktionen der Verwaltung, sowie die Rechtsbeziehungen zwischen den die Verwaltungsaufgaben ausführenden staatlichen Organen und der Staatsbürger (bzw. Organisationen) regeln.² Die begriffliche Definitionsversuche betonen zumeist die Stellung, sowie die Eigenart des Regelungsgegenstandes, wonach das Verwaltungsrecht ein eigenständiger Rechtszweig ist, der die mit der Verwaltung verbundenen (oder im Laufe der Verwaltungstätigkeit entstandenen) Lebens- (Gesellschafts-) Beziehungen regelt. Weitere Definitionen bestimmen den Begriff ebenso mit Blick auf den spezifischen Gegenstand des Verwaltungsrechts, jedoch werden die relativ abgesondert Hauptgebiete des Verwaltungsrechts genauer umrissen. Nach der in der ungarischen Verwaltungsrechtswissenschaft am meisten verbreiteten Aufteilung gehören hierzu

- das Verwaltungsorganisationsrecht,
- das Verwaltungsverfahrenrecht,
- das Beamtenrecht,
- das Ordnungsrecht, und
- das Ordnungswidrigkeitsrecht,³

die primär nach ihrer speziellen Regelungsgegenstände und Regelungsweise voneinander unterschieden werden können.⁴ Die Bestimmung des Begriffs Verwaltungsrecht fundiert – wie es auch bei anderen Rechtsgebieten üblich ist – generell auf dem spezifischen Gegenstand des Verwaltungsrechts.

(3) Das Verwaltungsrecht wird seines Gegenstands nach in allgemeinen und besonderen Teil untergliedert. Dieser strukturellen Aufteilung nach gehören diejenigen materiellen und prozessualen Rechtsakte zum

¹ *Lőrincz Lajos*, A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, in: *Jakab András/Takács Péter* (Hg.), A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. I. kötet, 2007; és *Torma András*, Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez, in: *Jakab András/Takács Péter* (Hg.), A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. I. kötet, 2007, S. 320-325.

² *Márffy Ede*, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, 1925, S. 8.

³ A közigazgatási jogdogmatika szempontjából a közigazgatási jog fő részeként – amit nem mindig támaszt alá a jogalkotási gyakorlat – elsősorban a közigazgatási a) jogforrástant, b) normatant, c) aktustant, d) szankciótant, e) felelősségi rendszert, és f) szervezeti jogot szokták megkülönböztetni. Lásd például: *Lőrincz Lajos* (Hg.), Közigazgatási jog, 2007.

⁴ Lásd például: *Magyary Zoltán*, Magyar közigazgatás, 1942, S. 52; *Madarász Tibor*, A magyar államigazgatási jog alapjai, 1993, S. 174.

allgemeinen Teil, die bei jeden Typ von Verwaltungstätigkeit, sowie bei jeden Verwaltungsrechtsinstitution greifen, im Gegensatz zu den Regeln des „besonderen Teils“ die für einzelne Bereiche, Fachverwaltungsgebiete (wie z.B. innere Angelegenheiten, Gesundheitswesen, Verteidigung) maßgeblich sind.

(4) Im überkommenen Rahmen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts ist das gebräuchliche Kriterium zur Gliederung des Rechtssystems die verhältnismäßige Absonderung der Rechtszweige in der Rechtsmaterie. Grundlage dieser Gliederung nach Rechtszweigen, der unterscheidende Charakteristika der einzelnen Rechtszweige also, sind zusehends die Regelungsgegenstände der positivrechtlichen Prinzipien und Regeln, an zweiter Stelle aber auch die spezifische Methode der Regelung selbst.⁵ Das Verwaltungsrecht kann – über sein oben erwähnten spezifischen Regelungsgegenstand hinaus – am besten durch seiner Stellung in der Rechtsordnung, sowie die Eigenheiten seiner Rechtsquellen charakterisiert werden. Seiner rechtssystematischen Einordnung nach wird es in Ungarn traditionell als Teil des öffentlichen Rechts angesehen, das mithin einen eigenständigen Rechtszweig des letzteren darstellt. Das Verwaltungsrecht löste sich in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts vom Verfassungsrecht als Folge der organisatorischen Expansion des Verwaltungssystems und der Erweiterung ihrer Aufgaben, was auch – unter anderem – von den ersten sektoralen Gesetzen über die öffentlichen Dienstleistungen, sowie die Kommunalverwaltung widerspiegelt wird. Die früher einheitlich als „öffentliches Recht“ bezeichnete Verfassungsrecht umfasste weiterhin das Recht über die Ausübung der Öffentlichen Gewalt, sowie die Organe der öffentlichen Gewalt und ihre Tätigkeit, doch parallel zu der Erweiterung und der Spezialisierung der Rechtsregelung bezüglich der Verwaltungsorganisation der Exekutivgewalt, sowie der Ausübung von Amtskompetenzen und die Erfüllung von kommunaldienstlichen Aufgaben hat sich das Verwaltungsrecht mehr und mehr verselbstständigt.

(5) Während sich in Punkto Regelungsgegenstand des Verwaltungsrechts seit dem Systemwechsel wenig geändert hat, bezüglich des Regelungsmodus sind wesentliche Änderungen passiert. Früher wurde nämlich die „Vollzugs- und Anordnungstätigkeit“ der Verwaltungsorgane, sowie die Subordinationsbeziehung zwischen den Subjekten der Verwaltungsrechtsbeziehung als charakteristisch erachtet, doch im Gegensatz dazu wird seit 1990 nunmehr die Leistungsrolle des Staats, ferner die Gleichordnung des Verwaltungsorgans und der Staatsbürger in der Verwaltungsrechtsbeziehung betont. An dem bedeutenden Anteil an Verordnungsregelungen, eine weiterer Merkmal der verwaltungsrechtlichen Rechtsquellen, hat sich zwar nicht viel geändert. Jedoch hat sich die innere Struktur derselben seit dem Systemwechsel modifiziert, einerseits weil sich der Kreis der zum Erlass von Verordnungen befugten Organe geändert hat, andererseits auch deshalb, weil es innerhalb des Verwaltungsrechts neben den nationalen „inneren“ Rechtsquellen auch „äußere“ (überwiegend europarechtliche) Rechtsquellen erschienen sind und immer mehr an Relevanz gewinnen.

(6) Zwar kann das Verwaltungsrecht wegen der relativ kurzen Zeit die seit der Wiederherstellung der demokratischen Verwaltung verstrichen ist als ein „jüngeres“ Rechtszweig eingestuft werden, an zahlreichen Stellen sticht die dogmatische Unausgearbeitetheit ins Auge, im starken Gegensatz zum Verfassungsrecht, das

⁵ Madarász, (Fn. 4.), S. 173.

mit dem Systemwechsel vergleichbar grundlegenden Veränderungen erfahren hatte. Zwar ergibt sich schon aus der Eigenart der ungarischen Rechtsordnung, dass sich die Verwaltungsrechtspraxis ebenfalls nicht an Präzedenzfälle basiert, existiert jedoch kein erkennbares, maßgebliches und allgemein anerkanntes Verwaltungsrechtspraxis, und es sind kaum Verknüpfungen oder Wechselwirkungen zwischen der von der verwaltungsrechtlichen Gerichtsbarkeit erarbeiteten Judikatur und der Verwaltungsrechtsetzung festzustellen. Ein weiterer Grund hierfür ist die Tatsache, dass es in manchen Rechtsgebieten, so zunächst im Bereich des Organisations- und Beamtenrecht Veränderungen seit 1990 so häufig vollzogen worden sind, dass sich ein dauerhaftes und konsensuales Rechtspraxis wohl kaum entwickeln konnte. Die besten Chancen für die Entwicklung einer fortgeschrittenen Rechtsdogmatik gibt es im Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts, so ist jedoch das neue Verfahrensgesetz erst kürzlich erlassen worden, dass dies nur längerfristig für möglich erscheint. Die relative dogmatische Unausgearbeitetheit wird auch dadurch erkennbar, dass die Zugehörigkeit einiger Regelungs- und Rechtsgebiete zum Verwaltungsrecht umstritten, bzw. nicht eindeutig ist. Solch eine Frage betrifft die Einordnung des Ordnungswidrigkeitsrechts in den Bereich des Verwaltungsrechts; die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten wurde traditionell als Teil des staatlichen Strafgewalt erachtet und die Regelung derselben im Zusammenhangssystem Straftat-Vergehen-Ordnungswidrigkeit gehörte dem Strafrecht an. Nach dem zweiten Weltkrieg ist die Regelung der minderen, vom Staat sanktionierten Taten – wie das Ordnungswidrigkeitsrecht – dem Verwaltungsrecht hinzugefügt worden, basierend auf den vom sowjetischen Recht übernommenen Idee, dass die „gesellschaftliche Gefahr“ dieser Taten so geringfügig ist, dass sie nicht im Rahmen eines Strafverfahrens, sondern vielmehr von anderen Behörden und nach anderen Verfahrensregel, im Funktionsbereich der Verwaltung zu beurteilen sind. Indessen ist es umstritten, ob das repressive Sanktionssystem des Ordnungswidrigkeitsrechts ein fremdes Element innerhalb des Verwaltungsrechts darstellt, dessen sonstige Rechtsfiguren der Verantwortlichkeit von anderer (zunächst restitutiver) Natur sind.⁶ Ferner ist es nicht eindeutig, ob die Ordnungsschutz- und polizeiliche Organe (wie z.B. die Polizei, die Bürgerwache und die nationale Sicherheitsdienste) systematisch zum Kreis der Verwaltungsorgane gehören, oder eben spezielle Organe der Exekutivgewalt darstellen, die sich außerhalb der Verwaltung befinden.

I. Grundsätze des Verwaltungsrechts

1. Allgemeine Rechtsprinzipien

(7) Eine Übereinstimmung über die Grundsätze des derzeitigen ungarischen Verwaltungsrechts gibt es nicht. In den Verweisen der Fachliteratur finden sich Bezugnahmen zum einen auf Grundsätze der Verwaltung im Allgemeinen, zum anderen aber auch auf Grundsätze einzelner Rechtsgebiete des Verwaltungsrechts (wie z.B. das Verwaltungsverfahrenrecht oder das Beamtenrecht). Ursache dafür ist grundsätzlich die Tatsache, dass nur relativ wenige solche Grundsätze identifiziert werden können, die – hinsichtlich ihrer Geltung – ausschließlich dem Verwaltungsrecht als Rechtszweig oder dem spezifischen Regelungskreis derselben zuzuordnen wären. Ein

⁶ Petrik Ferenc, Felelősség a közigazgatási jogban, MK, (10) 2003, S. 574-584.

Teil der in Betracht kommenden Grundsätze sind nämlich von der Verfassung ableitbare, für das gesamte Rechtssystem maßgebliche Maxime, wie die Prinzipien der Gleichheit vor dem Gesetz oder das Recht auf Rechtsmittel. Andererseits wird im Bereich der ungarischen Verwaltungsrechtswissenschaft auf der Ebene der Grundsätze vielmehr von den Prinzipien der gesamten Verwaltung als Teilsystem der Gesellschaft gesprochen, von Prinzipien also, die die Funktion, die organisatorische Ordnung der Verwaltung, sowie die wichtigsten Ecksteine der Beziehung derselben zu den Staatsbürger bestimmen, sich jedoch nicht lediglich auf die Verwaltungsbeziehungen begrenzen. Ferner werden die Grundsätze der Verwaltung von einigen Autoren nicht als Rechtsprinzipien erachtet, sondern vielmehr als wissenschaftliche Konstruktionen politischen Inhalts angesehen, „die das Wesen der die Verwaltung betreffenden gesellschaftlichen Erwartungen zusammenfassen“,⁷ wie z.B. das Erfordernis der demokratischen oder effizienten Ausrichtung der Verwaltung.

(8) Bedient man sich aber nicht vom ausschließlichen Geltungsbereich des gegebenen Rechtszweigs als Begriffsmerkmal der verwaltungsrechtlichen Grundsätze, sondern identifiziert diejenigen Rechtsprinzipien auf die sich das ungarische Verwaltungsrecht gründet und das Funktionieren der verwaltungsrechtlichen Institutionen bestimmen, kommen in erster Linie die Prinzipien in Betracht, die von der Verfassung bezüglich das Funktionieren der Verwaltung niederlegt werden, bzw. sich aus der Rechtspraxis herauskristallisieren. Demzufolge ergeben sich die Grundsätze des ungarischen Verwaltungsrechts zunächst aus Artikel 2 Absatz 1 der Verfassung, wonach die Republik Ungarn ein unabhängiges, demokratisches Rechtsstaat ist. Die verwaltungsrechtliche Erfordernisse, die sich aus dem kraft der 1989-er generellen Revision der 1949 Verfassung eingefügten Grundsatz der „demokratische Rechtsstaatlichkeit“ ergeben, basieren auf der seit dem Systemwechsel geführten Verfassungsgerichtsrechtsprechung, der sektoralen Rechtsetzung, sowie den theoretischen Erkenntnisse des Verwaltungsrechtswissenschaft, bzw. können aus diesen Quellen ermittelt werden. In der inhaltlichen Erarbeitung des Begriffs demokratischer Rechtsstaat, sowie die sich daraus ergebenden Prinzipien und verfassungsrechtliche Erfordernisse hat das Verfassungsgericht eine entscheidende Rolle gespielt, zumal es auch nach dem Systemwechsel – den nationalen öffentlich-rechtlichen Traditionen entgegen – kein gesondertes Verwaltungsgericht entstanden ist, ja selbst das Erfordernis des Verwaltungsgerichtsbarkeit, d.h. die allgemeine gerichtliche Revision von Verwaltungsbeschlüsse vom Verfassungsgericht vorgegeben worden ist.

a) Das Prinzip der Rechtssicherheit

(9) Ein vom Gesichtspunkt des Verwaltungsrechts unabdingbarer Element des Rechtsstaats ist die Rechtssicherheit, die selbst eher ein solches rechtsstaatliches Wert ist, deren Inhalt von weiteren Prinzipien ausgefeilt wird. Das Prinzip der Rechtssicherheit auferlegt es dem Staat sicherzustellen, dass die Gesamtheit des Rechts, die einzelnen Teilgebiete derselben sowie die einzelnen Rechtsakte für die Adressaten klar, eindeutig und ihrer Funktion nach berechenbar und vorhersehbar sind.⁸ Nur im Rahmen des formalisierten Verfahrens

⁷ Lásd például Berényi Sándor/Martonyi János/Szamel Lajos/Szatmári Lajos, Magyar államigazgatási jog. Általános rész, 1971, S. 62-63; Lőrincz Lajos, A közigazgatás alapintézményei, 2005, S. 57.

⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59., 65.

können gültige Rechtsakte entstehen, für die Anwendung derselben hat der Gesetzgeber eine angemessene Frist zu geben. Rechtsakte, so auch die Normen des Verwaltungsrechts müssen klar und verständlich verfasst werden.

b) Das Prinzip der Legalität

(10) „Das Prinzip der Legalität nimmt den Rechtsstaat in die Pflicht, die auf die Rechtsordnung maßgebliche Regeln unbedingt durchzusetzen“.⁹ Die Legalität ist ein traditioneller Grundsatz des ungarischen Verwaltungsrechts, der nach dem Systemwechsel in Ungarn besondere Relevanz hatte, denn in Zuge der Umwandlung des Rechtssystem ist das Problem aufgetaucht, wie nun die Rechtsakte und daraus entsprungene Rechtsbeziehungen zu behandeln sind. Die diesbezügliche Diskussion wurde vom Verfassungsgericht beendet, der auf der theoretischen Grundlage der „Verfassungsrevolution“ in seiner Entscheidung klar gemacht hatte, dass die Regeln der alten Rechtsordnung solange in Kraft bleiben, bis diese den einschlägigen Verfahrensregeln entsprechend auf angemessener Weise abgeändert oder ausser Kraft gesetzt werden, und weiter, dass es hinsichtlich ihrer Gültigkeit kein Unterschied zwischen den Rechtsakten gibt, die vor oder nach dem Systemwechsel entstanden sind. Sämtliche Rechtsakte haben nämlich den Vorschriften der umgewandelten Verfassung zu entsprechen, unabhängig davon, wann die einzelnen Rechtsnormen entstanden sind.

c) Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz

(11) Artikel 70/A Absatz 1 der ungarischen Verfassung garantiert jedem die Grundrechte ohne Diskriminierung jeglicher Art, so z.B. aufgrund von Rasse, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstige Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage. Der Verfassungsgericht hat die wichtigsten Ecksteine vom Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz in einer umfassenden Rechtsprechung bestimmt, wie auch das Verbot der willkürlichen Diskriminierung, wonach eine Unterscheidung zwischen Personen als verfassungswidrig einzustufen ist, „wenn der Rechtsakt ohne verfassungsmäßig gerechtfertigten Grund eine Unterscheidung zwischen Rechtssubjekte macht, die vom Gesichtspunkt der Regelung aus derselben Gruppe angehören (vergleichbar sind).“¹⁰ Der Diskriminationsverbot-Klausel wird vom Verfassungsgericht eine weite Interpretation gegeben, insofern dass das Verbot der wirklichen Diskriminierung „sich auf das gesamte Rechtssystem erstreckt“, d.h. es ist ein Grundsatz, der nicht lediglich in Bereich der Grundrechte zur Geltung gebracht werden muss.¹¹ Dementsprechend bezieht sich das Prinzip nicht bloß auf die verordnungsetzende Tätigkeit der Verwaltungsorgane, sondern bindet die Verwaltungsorgane auch hinsichtlich der behördlichen Beschlüsse.¹² Um soziale Chancenungleichheiten zu beheben bietet die Verfassung auch die Möglichkeit der positiven Diskriminierung zwischen Personen, was nicht lediglich im Bereich der Rechtssetzung zur Geltung kommen kann, sondern auch als Grundlage der im Laufe der gs. Verwaltungsverfahren gebotenen Billigkeit (Equity) dienen kann.

⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77., 81.

¹⁰ 191/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 592-593.

¹¹ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280-282.

¹² 2003. évi CXXV. tv. 1. §.

d) Das Prinzip des Rechts auf Rechtsmittel

(12) Die ungarische Verfassung listet das Recht auf Rechtsmittel im Kreis der Grundrechte auf, wonach „jeder gegen solche ... verwaltungs- und sonstige behördliche Beschlüsse Rechtsmittel ergreifen kann, die sein Recht oder berechnigte Interesse verletzt hatten.“¹³ Desweiteren sehen die Bestimmungen über die Justiz als eigenständige justizielle Aufgabe auch die gerichtliche Kontrolle der Legalität von Verwaltungsbeschlüssen gesondert vor. Das Recht auf Rechtsmittel im ungarischen Verwaltungsrecht erstreckt sich – grundsätzlich – auf die Berufung gegen erstinstanzliche behördliche Beschlüsse, sowie den Rechtsbehelf zur gerichtlichen Revision von rechtskräftigen Verwaltungsbeschlüssen. In den Kreis der Rechtsmittel werden ferner diejenigen Verfahren eingestuft, die von staatlichen Organen zur Wiederherstellung der rechtmäßigen Lage eingeleitet werden.

(13) Schliesslich muss noch erwähnt werden, dass es in den letzten beinahe zwei Jahrzehnten – hauptsächlich als Teil der Konstruktion des Prinzips der Legalität und der Rechtsstaatlichkeit – zahlreiche solche verfassungsrechtliche Ergänzungsprinzipien erarbeitet worden sind – wie z.B. wie der Schutz von erworbenen Rechten aus altem Besitzstand oder der Schutz von Vertragspartner gegenüber Eingriffe der öffentlichen Gewalt – die auch den Bereich der Verwaltungsrecht zu interpretieren sind, bzw. auch in der Verwaltungspraxis angewendet werden.

2. Ähnlichkeiten zu und Abweichungen von europäischen Prinzipien

(14) Eine Voraussetzung des Beitritts Ungarns zur Europäischen Union war, dass die Verwaltung denjenigen europäischen Standards entspricht, die als Grundsätze einer europäischen Verwaltung im allgemeinen Sinne betrachtet werden können. Die vom Europäischen Rat an seiner 1993-er Sitzung in Kopenhagen als Beitrittsbedingung festgelegten sog. Kopenhagener Kriterien musste Ungarn noch vor dem Beitritt erfüllen. Zwar beinhalteten diese Bedingungen einerseits ziemlich allgemeine politische Erwartungen, und andererseits verfügt das Gemeinschaftsrecht nicht über den rechtlich-strukturellen Rahmen der mitgliedstaatlichen Verwaltungssysteme. Trotzdem betraf die Durchführung der Kopenhagener Kriterien in erster Linie die Verwaltung und diese Entwicklung wurde ohnehin auch allgemein als das Europäisierungsprozess der ungarischen Verwaltung angesehen. Diese Bedingungen stellten die Anforderung, dass in Ungarn

- die Institutionen, die die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, sowie die Menschenrechte garantieren, stabil sein müssen;
- ein Marktwirtschaft einzuführen ist, die die Wettbewerbsfähigkeit des Landes innerhalb der Union sicherstellt;
- und, dass Ungarn schon vom Augenblick des Beitritts an fähig sein muss die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen.

(15) Den aus der ersten Bedingung folgenden Anforderungen, die inhaltlich Artikel 6 des Maastricht Vertrags widerspiegeln, hat Ungarn praktisch schon in den neunziger Jahren entsprochen; die kontinuierliche Funktion des mehrparteilichen Institutionssystems, die Geltung der fundamentalen Normen der konstitutionellen

¹³ Alkotmány 57. § (5) bek.

Demokratie wurde seit den Jahren des Systemwechsels im wesentlichen nicht in Frage gestellt. Auf der Grundlage der Verfassungsrevision von Oktober 1989 wurde die rechtliche und organisatorische Institutionssystem des Grundrechtsschutzes bis Mitte der neunziger Jahre ausgebaut, die Ratifikation und Vergesetzlichung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) miteinbegriffen.¹⁴ Die in Artikel 6 und 13 der EMRK niedergelegte Grundsätze, nämlich das Recht auf faires Verfahren, sowie das Recht auf Rechtsmittel bedurfte am Anfang der neunziger Jahre wahrhaftige Änderungen im positiven Verwaltungsrecht, da die Möglichkeit der gerichtlichen Revision von Verwaltungsbeschlüsse garantiert werden mussten und mit dem neuen Verwaltungsverfahrensgesetz von 2004 wurde beabsichtigt das Prinzip des fairen Verfahrens mittels der Stärkung von Klientenrechte durchzusetzen.

(16) Die Verwaltung wurde von der dem Artikel 10 des römischen Vertrags (sowie dem Artikel 6 Punkt 4 des EU-Vertrags) entsprechende Bedingung betroffen, wonach diese zur vollumfänglichen Übernahme und Anwendung der *acquis communautaire* vorbereitet werden musste.¹⁵ Dies bedeutete zum einen eine, auch die Verwaltungsrechtsetzung betreffende Rechtsharmonisierung, in Rahmen dessen die unmittelbare Anwendbarkeit, sowie der Vorrang des Europarechts zu sichern waren. Der wichtigste Schritt in dieser Entwicklung war die Verfassungsänderung von 2002, wonach Ungarn im Interesse der mitgliedstaatlichen Teilnahme in der Europäischen Union einzelne, aus der Verfassung herleitenden Kompetenzen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten ausübt, bzw. diese Kompetenzausübung auch eigenständig, durch die Institutionen der Europäischen Union realisiert werden kann. Die Unionsklausel fügt dem mehrere Vorbehalte hinzu: so kann es zu einer gemeinsamen Machtausübung, bzw. einer Kompetenzausübung von Instituionen der Europäischen Union aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags und im Interesse der Ausübung und Erfüllung der aus den Gründungsverträgen der EU herleitenden Rechte und Verpflichtungen nur im „erforderlichen Maße“ kommen.¹⁶ Die Fähigkeit zur Anwendung der *acquis* bedurfte über die Implementierung des Gemeinschaftsrechts hinaus auch den Ausbau von Verwaltungskapazitäten, die die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts garantieren. Der ungarischen Fachliteratur nach wird für gewöhnlich auch die Anforderung der zuverlässigen, transparenten und demokratischen Funktion von Verwaltungsorganen hierzugezählt.¹⁷

(17) Weitere, in der internationalen Fachliteratur oft als Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts angegebene Prinzipien, wie das Diskriminierungsverbot, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, Rechte aus altem Besitzstand, das Verbot der rückwirkenden Rechtsetzung oder das Prinzip der Rechtssicherheit¹⁸ wurden in der ungarischen öffentlich-rechtlichen Dogmatik als Elemente anderer Grundsätze in der Interpretationspraxis des Verfassungsgerichts entwickelt (siehe Punkt 1.). Daneben wird von zahlreichen ungarischen Autoren oft zur Untermauerung von bestimmten Zielen oder Meinungen auf weitere europäische Verwaltungsgrundsätze und Anforderungen verwiesen. So wurde die Regionalismus als europäische Anforderung gegenüber nationale

¹⁴ Magyarország 1990-ben csatlakozott a Konvencióhoz, amit az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki.

¹⁵ A hazai szakirodalom egy része ezt az „eredménykötelezettség elvének” nevezi, arra utalva, hogy amíg az Európai Unió nem ír elő kötelező modellt a nemzeti közigazgatási rendszerekre, addig elvárja a közösségi jog teljes körű végrehajtását. Lásd pl. Verebélyi Imre, Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra, MK, (7) 2001, S. 391.

¹⁶ Alkotmány 2/A. § (1) bek.

¹⁷ Torma András, Az európai közigazgatás fogalma, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIII/2, 2005, S. 389.

¹⁸ Jürgen Schwarze, European Administrative Law, 2006, S. cxxxv-cxlv.

Verwaltungssysteme,¹⁹ die „Professionalismus“ oder die „öffentliche Verantwortlichkeit“²⁰ des öffentlichen dargestellt.

II. Grundlegende Institutionen der Verwaltung vom Aspekt der Leitung

1. Verwaltungsorganisationsrecht

a) Organisatorische Grundsätze und Organtypen der Verwaltung

(18) Die Grundsätze des Verwaltungsorganisationsrecht sind anhand der Ausrichtung des Verwaltungsorganisationssystems, sowie den Organisationsmerkmalen der einzelnen Verwaltungseinheiten zu ermitteln, obwohl sie auch in diesem Fall eher theoretische Verallgemeinerungen, als insitutionalisierte Rechtsprinzipien sind.²¹ Die am meisten charakteristischen Organisationsprinzipien sind die Zentralisierung, die Dezentralisierung und die Dekonzentration.

(19) Die Zentralisation bedeutet die Ausführung der Verwaltungsaufgaben und –Kompetenzen vom Zentralorgan, bzw. die Übertragung derselben auf das Zentralorgan. Normalerweise wird unter diesem Begriff nicht nur Kompetenz-, sondern auch organisatorische Zentralisation verstanden, was auf die hierarchische Organisationsordnung der Ausübung von Staatsfunktionen hindeutet. Letzteres ist seiner Bedeutung nach in erster Linie für das Organisationssystem der Staatsverwaltung charakteristisch, wo die einzelnen Verwaltungsorgane der unterschiedlichen Ebenen in einer unter und überordnungsbeziehung zueinander stehen und wonach das übergeordnete Organ eine Leitungs-, Aufsichts- oder Kontrollbefugnis über die untergeordneten Organe ausübt.

(20) Im Gegensatz zur Zentralisation bedeutet sowohl die Dekonzentration als auch die Dezentralisierung die Verschiebung der Befugnisse in die gegengesetzte Richtung, d.h. vom Zentrum in die Richtung der regionalen und lokalen Organe. Der Unterschied zwischen den beiden Organisationsprinzipien ergibt sich aus der Art des Adressats der Kompetenzzuweisung. Im Falle der Dekonzentration wird die Kompetenzzuweisung innerhalb des Organisationssystems der Staatsverwaltung vorgenommen, d.h. die gegebene Aufgabe und Kompetenz wird von einem (nicht zentralbefugten) Organ ausgeübt. Aus diesem Grund werden solche Organe auch zentraluntergeordnete dekonzentrierte Staatsverwaltungsorgane genannt. Im Gegensatz dazu bedeutet die Dezentralisierung die Zuweisung von Verwaltungskompetenzen und Befugnisse auf Selbstverwaltungen, bzw. werden alle solche Vorgänge mit diesem Begriff bezeichnet, wo die Adressaten Selbstverwaltungen sind.

(21) Daneben werden zuweilen auch solche weitere Prinzipien aufgezählt, die – in einem begrenzteren Anwendungsbereich – der Errichtung und Umwandlung der Verwaltungsorgane unterliegen. So bedeutet

¹⁹ Ágh Attila, A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények, in: Verebélyi Imre (Hg.), Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai, 2000, S. 112.

²⁰ Józsa Zoltán, Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről, MK, (12) 2003, S. 728-729.

²¹ Megjegyzendő azonban, hogy az elmúlt évtizedben – elsősorban a szakmai-tudományos közéletből eredően – többször is felmerült egy általános közigazgatási szervezeti törvény megalkotásának igénye a valóságban rendkívül sokszínű, illetve eltérő jogállású szervezetrendszer egységesebbé tétele érdekében. Lásd például: Kilényi Géza, A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben, MK, (7) 2004; Vadál Ildikó, A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás, 2006, S. 234-241.

Integration die Vereinigung oder Zusammenziehung von mehreren, selbständigen Organen, wobei Regionalisierung auf eine Kompetenzzuweisung oder organisatorische Kapazitätsbildung hinweist, die auf einer regionalen Ebene (im ungarischen Kontext über der Ebene von Komitaten) vorgenommen wird.

(22) Die nach ihrer verschiedenen Rechtsstellung kategorisierbaren Organtypen können teilweise diesen Verwaltungsorganisationsprinzipien entlang von einander unterschieden werden, jedoch spielen auch andere Aspekte der Gruppenbildung eine Rolle. Die Staatsverwaltungs- und Selbstverwaltungsorgane können entlang der Prinzipien der Zentralisierung/Dekonzentration und der Dezentralisierung von einander unterschieden werden. Die Staatsverwaltung ist ein hierarchisches Organisationssystem, auf deren Spitze die Regierung steht und wo die untergeordneten Staatsverwaltungsorgane den höherrangigen Organen der sektoralen Verwaltung unterstellt sind. Die ungarische Verwaltungsrechtswissenschaft hat in den letzten Jahrzehnten – hauptsächlich aufgrund der Traditionen der einheitlichen Staatsverwaltung der sozialistischen Ära – gewaltige Anstrengungen gemacht um eine Verwaltungsrechtsdogmatik zu erarbeiten, die eine kohärente Antwort auf die rechtlichen Lösungen dieses Beziehungssystems bieten könnte. Diese Bestrebungen haben mit einer Wirkung die mehr oder weniger bis heute andauert die Leitung, die Aufsicht und die Kontrolle von einander unterschieden, d.h. die hierarchische Beziehung der zentralen und territorialen Organe wird normalerweise grundsätzlich anhand der Umfang der Befugnisse des übergeordneten Organs beschrieben. In der ungarischen Verwaltungsrechtsterminologie bedeutet – grundsätzlich – die Leitung die schärfste unter- und übergeordnete Beziehung, da die einzelnen Formen derselben über die Aufsicht und Kontrolle hinaus auch das Befugnis zur Errichtung und Abschaffung eines Organs, sowie das Weisungsrecht mitbeinhalten können. Die Aufsicht erfasst das Recht zur Überprüfung der Akte des untergeordneten Organs, wobei die Kontrolle lediglich die Initiierung der Überprüfung des gerügten Beschlusses miteinschließt.²² Ferner ist die Kategorisierung nach zentralen, territorialen und lokalen Organen allgemein verbreitet, die auf das Funktionsgebiet (Befugnis) der Verwaltungsorgane konzentriert.

(23) Im ungarischen Verwaltungsrecht werden Verwaltungsorgane traditionell nach dem Umfang und Eigenart ihrer Kompetenzen eingeordnet. Demnach sind diejenigen Organe als Organe von allgemeiner Kompetenz anzusehen, die auf einer gegebenen Verwaltungsebene übergreifende Funktionen, breite, nicht spezifizierbare Tätigkeitsbereiche innehaben, was oft die Koordination von verschiedenen sektoralen Organen bedeutet. Dementsprechend hat die Regierung allgemeine Kompetenz, insofern sie nicht sektorale Staatsverwaltungsaufgaben wahrnimmt und die Arbeit der gesamten Staatsverwaltung koordiniert. Auf der territorialen Ebene üben die Komitats- (Hauptstadts-) Verwaltungsbehörden verschiedene Amtsaufgaben (als allgemeine Berufungsinstanzen) sowie Koordinierungsaufgaben aus, wonach ihre Tätigkeiten sich auf mehrere Verwaltungsgebiete erstrecken. Auch die kommunale Selbstverwaltungen haben allgemeine Kompetenz, denn sie sind die Organe der demokratischen lokalen Machtausübung und haben entsprechend aussergewöhnlich weite Aufgaben und Kompetenzen. Eine andere Gruppe der Verwaltungsorgane bilden die Organe von

²² Lásd pl. *Bosánszky Lajos*, Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmáról, ÁI, (4) 1986; *Ivancsics Imre*, Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái, in: A magyar közigazgatás korszerűsítésnek gyakorlati kérdései, 1996; *Zsuffa István*, A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete, MK, (7) 2004.

besonderer Kompetenz, die ihre Tätigkeiten in bestimmten, zumeist gut abgrenzbaren Verwaltungsgebieten ausüben. Besondere Kompetenzen haben die sektoralen Ministerien und ihre territorialen Organe. In der Kategorisierung nach Kompetenzen hat ferner die Unterscheidung zwischen „sektoralen“ und „funktionalen“ Organen eine Tradition von mehreren Jahrzehnten. Der in dem nach sovietischen Modell eingerichteten, einheitlichen Staatsverwaltungssystem entstandenen Auffassung nach kann die Verwaltung anhand von ähnlichen Verwaltungsgebieten auf verschiedene (z.B. innere, justizielle, finanzielle, soziale) Sektoren aufgeteilt werden, und es ist nur zweckmäßig, die Organisation der zentralen Verwaltung dem anzupassen. Dem gegenüber befassen sich die funktionalen Organisationseinheiten mit Aufgaben, die zumeist in jedem Sektor aufzufinden sind, und in erster Linie den funktionellen, durchgehenden Betrieb der Verwaltung sichern, wie z.B. personelle, internationale, finanzielle- und Haushaltsaufgaben.

(24) Aus Verwaltungsorganisationsaspekt ist ferner die Unterscheidung zwischen körperschaftlichen und einpersonen Organen charakteristisch, die die Unterscheidung entweder nach dem tatsächlichen Adressat der Amtsbefugnisse, oder aber nach der Leitungsstruktur der einzelnen Verwaltungsorgane vollzieht. Einpersonale Organe haben z.B. die Ministerien (und generell die zentralen Staatsverwaltungsorgane), die polizeilichen Organe, was bedeutet, dass jede Amtskompetenz im rechtlichen Sinne vom Leiter des Organs ausgeübt wird. Demgegenüber sind die Regierung oder die Selbstverwaltungen körperschaftliche Organe, da ihre Beschlüsse auf der gemeinsamen Sitzung ihrer Mitglieder gefasst werden. Schliesslich erscheint bei einigen Autoren eine Typisierung nach amtliche, sowie behördliche Organe, die das Organisationssystem der Verwaltung in Wirklichkeit nach der Art der von den Verwaltungsorganen wahrgenommenen Aufgaben aufteilt. Dieser Aufteilung nach erledigen die behördlichen Organe ausschliesslich Beschlussvorbereitungs-, exekutive und grundsätzlich organisatorische Aufgaben, wobei die Organe, die unmittelbar öffentliche Gewalt ausüben, als Ämter bezeichnet werden.

b) Die Rechtsfähigkeit der Verwaltungsorgane

(25) Eine Eigenheit des ungarischen Verwaltungsrechts ist, dass es zwar in der Fachliteratur den Begriff der öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit der öffentliche Gewalt ausübenden staatlichen Organe extensiv – allerdings nicht im einheitlichen Sinne²³ – gebraucht wird, es aber diesbezüglich im positiven Recht keine allgemeinen Vorschriften gibt;²⁴ die öffentlich-rechtliche Rechtssubjektivität der Verwaltungsorgane ist vielmehr eine theoretische Konzeption, als ein tatsächliches Rechtsinstitut. Grundlage für den Bezug auf die öffentlich-rechtliche Rechtspersonlichkeit ist normalerweise der spezielle Rechtsstatus der Verwaltungsorgane, in erster Linie die Tatsache, dass sie von einem Rechtsakt – oder aufgrund rechtlicher Ermächtigung vom Parlament oder der Regierung – errichtet werden, öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Gewalt ausüben. Nach dieser Auffassung ist der entscheidende Punkt der öffentlich-rechtlichen Rechtssubjektivität, dass es daraus für die Verwaltungsorgane amtliche Befugnisse und Verpflichtungen herrühren.

²³ Kilényi Géza, A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái, MK, (8) 2006, S. 464-467.

²⁴ Lőrincz (Fn. 3), S. 79.

(26) Darüber hinaus verfügen die Verwaltungsorgane auch über privatrechtliche Rechtssubjektivität, d.h. sie sind auch im privatrechtlichen Sinne juristische Personen. Gemäß dem ungarischen Zivilrechtskodex, dem Ptk., sind nämlich Haushaltsorgane (und darunter die Verwaltungsorgane) rechtsfähig. Die privatrechtliche Rechtsfähigkeit der Verwaltungsorgane ist jedoch begrenzt, denn sie können über ihren Vermögen normalerweise nicht frei verfügen. Eigentumsrechte (z.B. Verfügungsrecht) über den zur Erfüllung von staatlichen Pflichtaufgaben freistehenden Staatsvermögen werden vom Ungarischen Schatzamt ausgeübt, der ein zentraler Staatsorgan ist, und unter dem Aufsicht des Finanzministers steht. Hinsichtlich der als Teil eines wirtschaftlichen Unternehmens eingesetzten staatlichen Vermögensgegenstände werden die grundlegenden Eigentumsrechte von einer zentralisierten staatlichen wirtschaftlichen Gesellschaft von speziellen Rechtsstatus, nämlich der Ungarischen Nationalen Treuhandsgesellschaft Geschlossene AG ausgeübt. Über eine weitere privatrechtliche Rechtssubjektivität verfügen die territorialen und lokalen Selbstverwaltungen, obwohl das Ötv. bezüglich des Selbstverwaltungsvermögens auch eine Unterscheidung zwischen dem sog. Grundvermögen der Selbsterwaltung, der für die Erfüllung der Pflichtaufgaben gebarmt ist, und dem Unternehmensvermögen. Stehen die Vermögensgegenstände der ersteren Kategorie unter Veräußerungsverbot, genießen die Selbstverwaltungen bezüglich der Letzteren nahezu vollumfängliche Rechtsfähigkeit. Vom Aspekt des Verwaltungsrechts ist die Abgrenzung zwischen der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtspersönlichkeit von besonderer Relevanz, denn während die Verwaltungsorgane in der Wahrnehmung ihrer Kompetenz amtliche Rechte ausüben (d.h. ihre Beschlüsse sind erzwingbar), stehen sie in ihrer privatrechtlichen Rechtsbeziehungen mit Anderen in einer gleichrangigen, beigeordneten Position. Von verfassungsmäßigen Interesse ist es daher, dass sie ihre öffentlich-rechtlichen Befugnisse nicht im eigenen wirtschaftlichen Interesse ausnutzen. Dem entsprechend sind in der Rechtspraxis der letzten Jahre Anstrengungen gemacht worden, Garantien zur Abgrenzung zwischen den öffentlich-rechtlichen Befugnissen und den aus der privatrechtlichen Rechtsfähigkeit fließenden Handelsfreiheit zu finden.²⁵

c) Die territoriale Aufteilung der Verwaltung

(27) Vom Aspekt des Rechtsstatus der Verwaltungsorgane ist nicht bloß ihre Rechtspersönlichkeit, sondern auch ihre Position im Verwaltungsorganisationssystem, ihr Einsatzgebiet von herausragender Bedeutung. Die territoriale Aufteilung der Verwaltung bezeichnet den räumlichen Rahmen der Verwaltungstätigkeit, wobei die Gebietsorganisation eine rechtlich vorgegebener Verfahrensordnung entsprechend vorgenommene, den Regierungs-Verwaltungstätigkeiten folgende Gliederung des Staatsgebiets in vertikale und horizontale Einheiten bedeutet.

(28) Laut der Verfassung ist gliedert sich das Gebiet der Republik Ungarn auf die Hauptstadt, Komitate, Städte und Gemeinden, und die Hauptstadt selbst auf Bezirke.²⁶ Diese Bestimmung bildet die Grundlage der geographischen Einteilung der Einsatzgebiete von den territorialen und lokalen Selbstverwaltungen, sowie den Staatsverwaltungsorganen, d.h. die Regierungs-Verwaltungsorgane müssen – grundsätzlich – nach diesen

²⁵ Így különösen 6/1999. (IV. 21.) AB, ABH 1999. 90-99.

²⁶ Alkotmány 41. § (1)-(2) bek.

territorialen Ebenen, bzw. Einheiten organisiert werden. Da Städte, Dörfe, sowie die Hauptstadt und ihre Bezirke aus verwaltungsorganisatorischem Gesichtspunkt gleichermaßen als Siedlungen zu betrachten sind, ist die territoriale Aufteilung der ungarischen Verwaltung dem angeführten Verfassungsbestimmung entsprechend dreistufig: die Verwaltung verläuft auf Siedlungs-, territoriale (Komitate) und zentrale Ebene. Anhand diesen, den „allgemeinen Raumstrukturen“²⁷ der ungarischen Verwaltung entsprechend organisierten territorialen Einheiten werden die Verwaltungsorgane von allgemeiner und besonderer Kompetenz ausgestaltet, und ihr Einsatzgebiet bestimmt.²⁸ Zu erwähnen ist aber, dass Artikel 40 Absatz 3 der Verfassung die Regierung ermächtigt „jeglichen Zweig der Staatsverwaltung unter ihre unmittelbare Aufsicht“ zu ziehen und „zu diesem Zweck gesonderte Organe“ zu errichten. Nach der herrschenden Meinung erstreckt sich diese Ermächtigung auch darauf, dass die Regierung territoriale Staatsverwaltungsorgane die unter ihre Leitung stehen nicht lediglich mit der in der Verfassung angegebenen Komitatzuständigkeit, sondern auch mit einer davon abweichenden (sog. regionalen oder kleingebietlichen) Zuständigkeit (Einsatzgebiet) errichten kann.

(29) In Ungarn haben bezüglich der territorialen Aufteilung der Verwaltung das Parlament und der Präsident der Republik gebietsorganisatorische Befugnisse.²⁹ Da die in 1990 ergangene Gebietsaufteilung in der Verfassung festgesetzt ist, kann das Parlament nur einzelne Aspekte dieses Systems abändern, so das Flächengebiet, sowie Grenzen, Benennung und Sitz der Komitate, es kann über die Ernennung zur Stadt mit Komitatsbefugnis entscheiden, und schliesslich die Anzahl und die Grenzen der hauptstädtischen Bezirke bestimmen. Es ist jedoch nicht befugt den verwaltungsrechtlichen Charakter der Gebietseinheiten umzuwandeln, d.h. seine Gebietsorganisationsbefugnisse erstrecken sich nicht auf die Vermarktung der Hauptstadt, sowie die Abänderung der Ebenen hauptstädtischer Bezirk und Komitats Selbstverwaltung als selbständige territoriale Selbstverwaltungseinheiten. Seine Gebietsorganisationsbefugnisse übt das Parlament seit 1990 durch Gesetze aus. Der Präsident entscheidet auf Vorlage des Innenministers über die Änderung des Rechtsstatus von Dörfern und Städten, also in sog. Siedlungsstatusangelegenheiten (Dorfgründung, Siedlungsvereinigung, Ernennung zur Stadt).³⁰

d) Das verdoppelte Organisationssystem der Verwaltung: Staatsverwaltung und kommunale Selbstverwaltung

(30) In Ungarn funktionierte seit 1949 eine nach sowjetischen Modell auf der Grundlage des Prinzips des demokratischen Zentralismus aufgebaute, einheitliche und hierarchische Staatsverwaltung. Das demokratische Zentralismus trug mit sich, dass Ende der 1940-er Jahre die vorherige Separation der zentralisierten Staatsverwaltung und der demokratischen lokalen-territorialen Selbstverwaltung abgeschafft worden ist und ihrer Stelle eine einheitliche Staatsverwaltungsorganisationssystem errichtet wurde. Die lokale und territoriale

²⁷ Részletesen lásd: *Szigeti Ernő*, Az állami közigazgatás területi szervezetrendszeri térszerkezetének változásai, KSZ, (2) 2008, S. 43-55.

²⁸ *Hencz Aurél*, Területrendezési törekvések Magyarországon, 1973, S. 22.

²⁹ A kormánynak ugyan széles körű szervezeti alakítási jogköre van, ám az arra nincs jogosítványa, hogy az állami területbeosztás egyes szintjeit vagy egységeit módosítsa. Az európai jog ugyancsak tartalmaz közigazgatási térstruktúrákat érintő előírásokat, mint például az 1059/2003/EK rendelet a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról, ám a NUTS-, illetve a LAU-rendszerhez illeszkedő területi egységek – sajátos, statisztikai-tervezési feladatkörük miatt nem tekinthetők önálló közigazgatási szinteknek vagy egységeknek.

³⁰ Lásd a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényt.

Verwaltung wurde zu einem Ratssystem umgestaltet, und im Zuge dessen wurden die gewählten Körperschaften den höherrangigen Staatsverwaltungsorganen und letztendlich der Regierung untergeordnet. Die Exekutivapparate der lokalen und Komitatsräte gerieten in doppelte Unterordnung; einerseits waren sie ihrer eigenen gewählten Körperschaften verantwortlich, andererseits ordneten sie sich in die hierarchische und zentralisierte Staatsverwaltung ein. Die tatsächliche Leitung der Verwaltungsorgane jeglicher Ebene im einparteiigen, monolitischen politischen System des Sozialismus oblag den Parteiorganisationen. Die Mitglieder der lokalen und Komitatsräte wurden nicht aufgrund vom demokratischen Wahlrecht, im Rahmen von freien Wahlen gewählt – die Funktion der Wahl war bloß den unter unmittelbarer Parteileitung funktionierenden Ratsorganen formale Legitimation zu vermitteln. Das Ratssystem wurde zwar 1971 modifiziert, was zu einem bestimmten Grad eine Demokratisierung, sowie eine bedeutendere lokale Selbstständigkeit zum Ergebnis hatte, die Räte jedoch wurden nicht zu echten selbstverwaltungsähnlichen Verwaltungsorganen.

(31) Die 1989-1990-er Systemwechsel jedoch hat das gesamte Organisationssystem der ungarischen Verwaltung tiefgründig geändert. Die prägnanteste von diesen Änderungen war die Schaffung des Selbstverwaltungssystems und damit auch die Aufteilung des Verwaltungsorganisationssystems. Anstatt der ehemaligen lokalen und Komitatsräte wurden nunmehr auf demokratischen, mehrparteiigen lokalen Wahlen gewählte Siedlungs- und Komitatselbstverwaltungen errichtet, mit verfassungsrechtlich garantierten Aufgaben und Kompetenzen, sowie einer weitreichenden Autonomie. Tatsächlich ist also die Selbstverwaltung von der ehemaligen einheitlichen Staatsverwaltung abgespalten, von unter ihrer Leitung herausgekommen, und die zentrale Regierung hat lediglich ihre Befugnisse zur Gesetzlichkeitskontrolle beibehalten. Eine gleichartig gewaltige Änderung vollzog sich auch im Bereich der zentralen und territorialen Verwaltung, denn als Ergebnis der Demokratisierung des politischen Systems, sowie der 1989-er Verfassungsreform ist eine parlamentarische Regierungsform entstanden, und damit wurde die Staatsverwaltung durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung einerseits einer demokratischen Kontrolle, andererseits – mit der richterlichen Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Staatsverwaltungsbeschlüssen – auch einer justiziellen Kontrolle unterworfen. Zu erwähnen ist ferner, dass während die wichtigsten Regeln über die Selbstverwaltungen in der Verfassung und der zur qualifizierten Mehrheit gebundene Ötv. beinhaltet sind, hat die Regierung bezüglich des Organisationssystems der Staatsverwaltung weitreichende Regelungsmacht.

(da) Das System der zentralen Staatsverwaltung

(32) Das oberste Organ der zentralen Verwaltung ist die Regierung. Die Regierung ist ein Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten ausübendes körperschaftliches Organ von allgemeiner Kompetenz und landesweiten (zentralen) Befugnis. Die Regierung ist ein politisches-öffentlich-rechtliches Organ, das auf der Spitze der Exekutivgewalt steht. Sein Aufgabenbereich wird von der Verfassung in allgemeiner Weise definiert. Demnach hat die Regierung – als Teil ihrer Regierungstätigkeit – die verfassungsmäßige Ordnung zu schützen, sie garantiert die Rechte der Bürger und vollzieht die Gesetze. Laut der – noch aus den Zeiten vor dem Systemwechsel stammende – Formulierung der Verfassung „sichert sie die Ausarbeitung der sozioökonomischen Pläne und sorgt für ihre Verwirklichung“, „sie bestimmt die staatlichen Aufgaben der wissenschaftlichen und kulturellen Entwicklung und sichert die zu deren Realisierung notwendigen Bedingungen“, „legt das staatliche System der Sozial- und Gesundheitsversorgung fest und sorgt für die

materielle Deckung der Versorgung“. In ausserordentlichen Situationen ergreift sie die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Sie spielt eine wichtige Rolle in der Bestimmung der Aussenpolitik, schliesst völkerrechtliche Verträge ab, vertritt die Republik Ungarn in den Institutionen der Europäischen Union die mit Regierungsbeteiligung funktionieren und leitet die Ungarische Landeswehr und die polizeiliche Organe. Ausdrücklich in ihrer verwaltungsorganischen Qualität leitet sie die Arbeit der Ministerien und der ihr unmittelbar untergeordneten weiteren Organe, koordiniert ihre Tätigkeiten und garantiert die Gesetzlichkeitskontrolle der lokalen Selbstverwaltungen. Diese Auflistung ist nicht abschliessend, was auch die Bestimmung der Verfassung eindeutig macht, wonach die Regierung jede Aufgabe erfüllt, die per Gesetz in ihre Kompetenz verwiesen wird.

(33) Zur Erfüllung dieser Aufgaben werden der Regierung Kompetenzen bereitgestellt; so wird der Regierung das Befugnis des Verordnungserlass von der Verfassung garantiert, was in Ungarn eigentlich schon seit dem Systemwechsel debattiert wird, ob es nicht gegenüber der parlamentarischen Gesetzgebung verstärkt werden solle, in dieser Hinsicht hat sich jedoch seit 1990 nicht viel geändert. Die Regierung kann in ihrem Aufgabenbereich nicht nur Verordnungen – d.h. Rechtsakte – erlassen, sondern auch Beschlüsse fassen. Diese können das gesamte Organisationssystem der Staatsverwaltung oder zugleich mehrere Verwaltungsorgane betreffend erlassene normative, bzw. konkrete Organe verpflichtende, Aufgaben zuweisende, oder andersartige Einzelbeschlüsse sein.³¹ Beschlüsse werden im ungarischen Recht nicht als Rechtsakt eingestuft, sondern als sogenannte „weitere rechtliche Mittel der staatlichen Leitung“ angesehen; diese Unterscheidung beruht auf der Überlegung, dass letztere Normen nur dem Erlassungsorgan untergeordneten Organe verpflichten, und anders als die Rechtsakte können diese die Staatsbürger nicht Verpflichtungen auferlegen, bzw. Rechte gewähren. Bezüglich des Organisationssystems der Staatsverwaltung hat die Regierung eine weitreichende, von der Verfassung anerkannte Organisationsgestaltungskompetenz, allerdings ist diese Ermächtigung nicht unbegrenzt. Zum Beispiel werden die Ministerien – abermals der Verfassung zufolge – vom Gesetz bestimmt, der Rechtsstatus von zahlreichen weiteren Staatsverwaltungsorganen wird ebenfalls durch Gesetz geregelt.³²

(34) Mitglieder der Regierung sind der Premierminister, die Minister die an der Spitze einer Portefeuille stehen, oder Minister ohne Portefeuille, die mit einem bestimmten Aufgabenbereich betraut worden sind (Resortprinzip). In Ungarn gibt es keine individuelle ministerielle Verantwortlichkeit – politische Verantwortlichkeit haben die Minister ausschliesslich gegenüber dem Premierminister. Die Minister lenken die in ihren Aufgabenbereich fallenden Sektore der Staatsverwaltung und steuern die ihnen untergeordneten Organe gemäß den Rechtsvorschriften und den Regierungsbeschlüssen. Die Mitglieder der Regierung können in der Ausübung ihrer Aufgaben Verordnungen erlassen, diese können aber Gesetzen oder Regierungsverordnungen und Beschlüssen nicht entgegenstehen. Die Ministerien sind zentrale Staatsverwaltungsorgane von besonderer

³¹ Az utóbbiakat egyesek „belső” vagy „igazgatási” határozatoknak is nevezik. Lásd pl. *Ficzere Lajos*, A kormány, in: *Ficzere Lajos* (Hg.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, 1998, S. 147.

³² Sőt esetenként még a parlamenti többség által biztosított törvénymódosítás lehetősége sem elégséges. 2008-ban például alkotmányos konfliktust okozott, hogy a Kormány rendelettel állapította meg területi szerveinek, a közigazgatási hivatalok illetékességi szabályait, miután az Alkotmánybíróság 2007-ben formai okok miatt megsemmisítette az Ötv. ilyen irányú módosítását (a kétharmados törvényt egyszerű többséggel módosították). Lásd a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatot.

Kompetenz, die vom Gesetz errichtet werden und Einpersonenleitung unterliegen – an ihrer Spitze steht der Minister, der auch Regierungsmitglied ist. Zurzeit gibt es 11 Ministerien. Im verwaltungsrechtlichen Sinne ist das Ministerium das behördliche Organ des Ministers, es verfügt über kein selbstständiges Amtsbefugnis, vielmehr übt es die Kompetenzen des Ministers aus. Das wichtigste organisatorische Merkmal der ministerialen Struktur des Systemwechsels war die Separation der sog. politischen und fachlichen Elemente, d.h. die unterschiedliche rechtliche Regelung von politischen und administrativen Posten, insbesondere mit Bezug auf die Leitung von Portefeuilles. Dementsprechend gab es unterschiedliche Regelungen bezüglich den Rechtsstatus des Ministers und den politischen Staatssekretär, sowie den Beamten des vom Staatssekretär für innere Verwaltung geleiteten Fachapparats.³³ Dieses Status quo blieb bestehen bis 2006, als die Position des Staatssekretärs für innere Verwaltung durch Gesetz abgeschafft wurde und die Leiter der Portefeuilles in einem einheitlichen (sog. Staatsführungs-) Dienstverhältnis kamen. Damit wurde die gesamte Leitung der Ministerien (die Minister, die Staatssekretäre und die sog. „Fachstaatssekretäre“) zu einer politischen Position, derer Auftrag bis zum Ende des Regierungsauftrags dauert, während das Rechtsverhältnis der Beamten der Portefeuilles unbefristet blieb. In der zentralen Verwaltung nimmt das Premierministeramt (MeH) eine besondere Stelle und Rolle ein, das nach dem Systemwechsel dem deutschen Bundeskanzleramt nachgeformt wurde. Die MeH ist formell kein Ministerium, obwohl es unter der Führung eines Ministers steht und ihre innere Struktur die der Portefeuilles ähnelt. Sie hat ein selbstständiges Aufgaben- und Kompetenzbereich, wohlgesagt aber kein einheitliches Aufgabenbereich – oft werden diesem Organ auch solche Fälle zugewiesen (wie z.B. Fragen der ungarischen Minderheiten die ausserhalb der ungarischen Grenzen leben oder die Kontaktpflege mit den Kirchen) die nicht in die aktuelle ministerielle Arbeitsteilung eingeordnet werden können. Darüber hinaus hat sie eine herausgehobene Rolle in der Vorbereitung der Regierungssitzungen und der Koordination der Regierungsvorlagen. Schliesslich ist die MeH das persönliche „Ministerium“, besser gesagt Arbeitsorganisation des Premierministers die – der starken öffentlich-rechtlichen und politischen Rolle des Regierungschefs entsprechend – als selbständige Organisation die Arbeit des Premiers unterstützt.

(35) Die Arbeit der Regierung wird von mehreren unterschiedlichen Verwaltungsorganen unterstützt. Die Kabinette sind die strategischen Entscheidungsvorbereitungs- und Antraggebungsorgane der Regierung, ihre Mitglieder sind die in ihrem Aufgabenbereich betroffene Minister sowie die vom Premierminister bestimmte Personen. Zurzeit gibt es drei solche Körperschaften, das sozialpolitische und das wirtschaftspolitische Kabinett und das Kabinett für die nationale Sicherheit. Die Regierung kann für die Koordination von in ihre Kompetenz fallenden wichtigen Aufgaben die das Aufgabenbereich von mehreren Ministerien betreffen und zur Vorbereitung von diesbezüglichen Entscheidungen Regierungskomitees aufstellen. Die Mitglieder derselben sind ebenfalls die betroffenen Minister, aber im Gegensatz zu den Kabinetten können sie in der von der Regierung delegierten Kompetenz Beschlüsse fassen. Zurzeit gibt es kein ständiges Komitee, in den letzten Jahren wurden provisorisch z.B. bei Wasserflut, oder für die Planung des „Staatsreformprogramms“ solche Organe aufgestellt. Die den Ministerien untergeordnete zentrale Verwaltungsorganisation erfuhr in 2006 –

³³ 1990. évi XXXIII. törvény, 1997. évi LXXIX. törvény.

zuförderst als Ergebnis der Etatsbeschränkungen – erhebliche Änderungen. Die traditionelle Kategorie der von den Portefeuilles organisatorisch separaten, mit einem selbständigen Aufgabenbereich betrauten sog. Organe von landesweiter Kompetenz wurde abgeschafft – die mehr als 60 Organe von diesem Rechtsstatus sind in die Ministerien inkorporiert worden, während einige von ihnen³⁴ – unter der unmittelbaren Aufsicht der Regierung – in Regierungsbehörden umgewandelt worden sind. Die nächste Ebene der zentralen Verwaltungsorgane bilden die zentralen Behörden, die sich von den Regierungsbehörden in dem Aspekt unterscheiden, dass sie per Regierungsbeschluss errichtet werden und unter der Führung eines Ministers stehen. Die mehr als 30 zentrale Behörden erfüllen typischerweise zweitinstanzliche Amtsaufgaben, damit die Ministerien sich nicht mit derartigen Sachen beschäftigen müssen.

(36) Besondere Organtypen der zentralen Verwaltung sind die sog. autonome Staatsverwaltungsorgane³⁵ die zwar klassische Amtsbefugnisse innehaben, die jedoch – mit Rücksicht auf ihre besondere Aufsichtsrolle – eine weitreichende Selbständigkeit genießen, da sie nicht der Leitung oder der Aufsicht der Regierung unterliegen, sondern eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament haben.

(db) Die zentral untergeordnete (dekonzentrierte) territoriale Staatsverwaltung

(37) Die Verwaltungsaufgaben die im Prinzip besondere Fachkompetenzen oder beträchtliche Ressourcen benötigen – so insbesondere die individuelle amtliche Rechtsanwendungsfunktionen (amtliche Kontrolle und Aufsicht, Lizenzierung oder Verpflichtung in unterschiedlichen Bereichen, Rechtsmittelforum, Fachaufsicht) und die einzelnen Fachdienstleistungen – werden von den zentralen Staatsverwaltungsorganen untergeordneten, auf territorialen Ebenen errichteten (regional- oder komitatsbefugten) dekonzentrierten Verwaltungsorganen erfüllt, von denen einige auch über Subeinheiten verfügen, deren Befugnis sich auf eine kleinere territoriale Einheiten (Landkreis) erstreckt.³⁶

(38) Das System der dekonzentrierten territorialen Organe der ungarischen Staatsverwaltung wurde in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts ausgeformt, und in der ersten Hälfte des XX. Jahrhunderts blieb grundsätzlich das in der österreichisch-ungarischen Dualismus (1867-1918) entstandene System bestehen. Mit der Ausformung des sovietisch inspirierten Ratssystems und der einheitlichen Verwaltung hat sich die Bedeutung dieser Organe vermindert, da auf der territorialen Ebene grundsätzlich die ebenfalls zentral untergeordneten Komitatsräte die Hauptrolle übernahmen. Auf einigen Verwaltungsgebieten blieben jedoch die zentral geleiteten territorialen Organe der Staatsverwaltung unverändert bestehen, und in den 1980-er Jahren sind sogar neue dekonzentrierte Organe errichtet worden.

(39) Nach dem Systemwechsel ist der Großteil der territorialen Verwaltungsaufgaben die vorher von den Komitatsräte erledigt worden sind abermals zuerster den komitatsbefugten, und in einigen Fällen den regionalbefugten dekonzentrierten territorialen Organen zugewiesen worden. Die verschiedenen Ministerien – ihren eigenen sektoralen Interessen entsprechend – versuchten eigene regionale Exekutivorgane zu bilden, was

³⁴ Ilyen a jogállása az egészszbiztosítók, a bankok és biztosítók felügyeletével, az atomenergia-felügyelettel, az állami statisztikával, a szabadalmi ügyekkel és a hírközlési hatósági feladatokkal foglalkozó országos szerveknek.

³⁵ Közbeszerzések Tanácsa, Országos Rádió és Televízió Testület, Gazdasági Versenyhivatal.

³⁶ Szabó Gábor, Szétpontosítás: elméleti megközelítések és fejlődéstörténet, MK, (8) 1992.

zu einer Fragmentierung und Vielfalt der territorialen Staatsverwaltung führte. Auf der territorialen Ebene wird die Koordinierung der Staatsverwaltungorgane von den Komitatsverwaltungsbehörden erledigt, die sektorale dezentrierte Organe jedoch unterliegen weiterhin der Leitung ihrer sektoralen übergeordneten Organen. Seit 1990 gab es zahlreiche – mehr oder weniger erfolglose – Versuche diese organisatorische Fragmentierung zu beheben und die territoriale Staatsverwaltung einheitlich neu zu organisieren. Seit 2007 bewegt sich der Schwerpunkt der territorialen Organisationssystems der Staatsverwaltung immer mehr in die Richtung der Regionalebene. Im Zuge der Regionalisierung werden in den meisten Fällen die Komitatsorgane von Organisationseinheiten abgelöst, die mit einer territorialen Befugnis von den planungs-statistischen Regionen der NUTS-2 Ebene verfügen. So werden heute die meisten sektoralen Verwaltungsaufgaben (z.B. Finanzen, ärarische und arbeitsamtliche Angelegenheiten, Sozial- und Gesundheitsversorgung, Bildung, Kultur, Umweltschutz, Wasserangelegenheiten und Ordnungsschutz) von Organen erfüllt, die auf regionaler Ebene funktionieren.

(dc) Die lokale und territoriale Selbstverwaltungen

(40) In Ungarn wurden die ersten Gesetze über die Selbstverwaltung – die Selbstverwaltung von Städte, Komitate und Dörfe – in 1870-71 erlassen,³⁷ und von diesem Zeitpunkt an funktionierten die lokalen und Komitatselbstverwaltungen bis zum zweiten Weltkrieg. Nach der kommunistischen Machtübernahme wurde mit dem sog. ersten Ratsgesetz die sovietsche Ratssystem eingeführt,³⁸ das zwar später mehrmals wesentlich abgeändert wurde,³⁹ die der zentralen Regierung untergeordnetes lokale Verwaltungssystem jedoch blieb grundsätzlich ungeändert. In den vier Jahrzehnten des Sozialismus ist das Ratssystem trotz der nach 1971 eingeführten gemäßigten Demokratisierung diskreditiert worden, nicht bloß wegen seiner antidemokratischen Natur, sondern auch wegen den administrativ durchgeführten Ratsvereinigungen, die von der Mehrheit der betroffenen Siedlungen als eine Zwangsvereinigung betrachtet wurde, die nicht in ihren Interessen stand. Vor dem Systemwechsel funktionierten um die 1600 Räte.

(41) Das in 1990 eingeführte Selbstverwaltungssystem schaffte die Räte ab und die lokale Verwaltung wurde auf die Grundlage der in jeder Siedlung gegründeten Selbstverwaltungen aufgebaut. Auf dieser Weise hat sich die Anzahl der Selbstverwaltungen verdoppelt, denn es sind fast 3200 neue lokale Gebietskörperschaften gegründet worden. Demnach funktioniert in Ungarn ein sog. Selbstverwaltungssystem der Kleingemeinden, wo – typischerweise – jede Siedlung über eine eigene Selbstverwaltung verfügt. In Juli 2008 funktionierten in Ungarn insgesamt 2855 Siedlungsverwaltungen von Gemeindestatus, darüber hinaus gab es 306 Siedlungen von städtischem Rang, die Hauptstadt und die 23 komitatsbefugten Städte miteingegriffen. In fast 55 % der Siedlungsverwaltungen erreicht die Bevölkerung nicht einmal 1000 Einwohner, und weniger als 8 % der Landesbevölkerung lebt in diesen Siedlungen. Im Gegensatz dazu lebt nahezu 60 % der Bevölkerung in den 139 Siedlungen (4,4 % der Siedlungsverwaltungen) die eine Bevölkerung über 10,000 Einwohner haben. Laut Ötv.

³⁷ Lásd az 1870. évi XLII. tc-t a törvényhatóságok, valamint az 1871. évi XVIII. tc-t a községek önkormányzatáról.

³⁸ 1950. évi I. tv.

³⁹ A szocializmus idején még két további tanács törvény született; 1954. évi X. tv.; 1971. évi I. tv.

sind diejenigen Städte, die eine Einwohnerzahl über 50,000 haben und hinsichtlich ihrer eigenen Bevölkerung sowohl die Siedlungs- als auch die Komitatsselbstverwaltungsaufgaben erfüllen, können Selbstverwaltungen von speziellem Rechtsstatus, sog. Städte mit Komitatsbefugnis gründen, während die Hauptstadt Budapest eine einzigartige, zweistufige Selbstverwaltung hat (neben der hauptstädtischen Verwaltung funktionieren zurzeit 23 Bezirksselbstverwaltungen) die nicht in einer Über- und Unterordnungsverhältnis zu einander stehen. Im Zeichen der lokalen Demokratie und Selbstständigkeit hat jede Siedlungsselbstverwaltung allgemeine Kompetenzen und gleichrangigen Rechtsstatus erworben, ohne Rücksicht auf ihre Größe und Leistungsfähigkeit. Das neue System hat die Rolle der mittleren Ebene bedeutend geschwächt, da die Komitate weiterhin als die Komitatsräte betrachtet worden sind die gegenüber den lokalen Interessen die von der zentralen Regierung stammenden Erwartungen vermitteln und verwirklichen. Die neugestalteten Komitatsselbstverwaltungen haben daher in erster Linie bloß betreiberische Aufgaben bekommen, um Institutionen die landkreisliche und territoriale Ansprüche (z.B. Krankenhäuser, Mittelschulen, Bibliotheken) entgegen aufrechtzuerhalten, ohne aber selbständige Steuerertragshoheit zu bekommen. Laut dem Gesetz über die lokalen Selbsterwaltungen funktionieren in den Komitaten territoriale Selbstverwaltungen, die verpflichtet sind diejenigen vom Gesetz vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen, wozu die Siedlungsselbstverwaltungen nicht verpflichtet werden können. Über das Flächengebiet, den Namen und Sitz der Komitate entscheidet das Parlament. In 2006 hat die Regierung einen Antrag über die Neuorganisierung der territorialen Verwaltung vorgelegt, und die Errichtung von regionalen Selbstverwaltungen an Stelle der Komitate angeregt, der Umgestaltungsplan jedoch hat nicht die notwendige zweidrittel Mehrheit bekommen, so blieben die 19 Komitatsselbstverwaltungen bestehen.

(42) Die rechtliche Grundlagen der lokalen und territorialen Selbstverwaltungen wurden durch die Verfassungsänderung von Oktober 1989 und dem Gesetz Nr. LXV von 1990 (Ötv.) geschaffen. Das ungarische öffentliche Recht leitet den Rechtsstatus der Selbstverwaltungen von dem die Gemeinschaft der Wahlberechtigten Bürger der Siedlungen und Komitate zustehenden lokalen Selbstverwaltungsrecht ab. Die Subjekte dieses gemeinschaftlichen Rechts sind die Wahlberechtigten der Dörfer, der Städte, der Hauptstadt und ihrer Bezirke, sowie der Komitate, d.h. diese Siedlungstypen, bzw. territoriale Einheiten können ihre lokale (territoriale) Selbstverwaltung im Rahmen ihrer subjektiven Rechte errichten. Der Inhalt des der Gemeinschaft der Wahlberechtigten Bürger zustehenden Rechts auf Selbstverwaltung ist die selbständige, demokratische Erledigung der lokalen Kommunalachen, sowie die Ausübung der lokalen öffentlichen Gewalt. Die lokalen Gemeinden üben dieses Recht teilweise mittelbar, durch die von ihnen gewählten Vertreter aus, teilweise aber auch unmittelbar, auf lokalen Referenden. Die Selbstverwaltungen sind Organe der öffentlichen Gewalt, die auf zwei Ebenen: den Siedlungen und den Komitaten funktionieren. Die Siedlungsselbstverwaltungen haben im Bereich der lokalen Kommunalfragen allgemeine Kompetenz, üben lokale öffentliche Gewalt aus und bieten den Einwohnern öffentliche Dienstleistungen. Zwar kann der Begriff der lokalen Kommunalfragen normativ nicht präzise definiert werden, allgemein werden Fragen als solche eingestuft, die die lokale Bevölkerung betreffen, mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zusammenhängen und die per Gesetz nicht in das Aufgabenbereich

eines anderen Organs verwiesen werden.⁴⁰ Diejenigen lokalen Kommunalfragen zu derer Erfüllung die Selbstverwaltungen verpflichtet sind müssen im Gesetz festgelegt werden, jedoch steht es allen Selbstverwaltungen frei weitere Aufgaben freiwillig zu übernehmen.⁴¹

(43) Die Selbstverwaltungsautonomie wird durch mehrere Verfassungsgarantien geschützt. Dazu gehört, dass verpflichtend zu erfüllende Aufgaben- und Kompetenzbereiche nur per Gesetz festgelegt werden dürfen, mit einer gleichzeitigen zur Verfügungstellung von finanziellen Mitteln die mit den übertragenen Aufgaben „in Verhältnis stehen“. In Sachen die in ihre Kompetenz fallen gehen die Selbstverwaltungen selbstständig vor, ihre individuellen Beschlüsse können nur ex post, aus Gesetzlichkeitsgründen vom Gericht überprüft werden, wobei ihre Verordnungen ausschliesslich vom Verfassungsgericht überprüft werden können. Im Interesse der effizienten Ausübung ihrer Aufgaben können sie sich frei mit anderen Selbstverwaltungen zusammenschliessen,⁴² bzw. sich nationalen oder internationalen Interessenvertretungsverbände anschliessen.⁴³ Sie haben das Befugnis Verordnungen zu erlassen und bestimmen – im Rahmen der Ötv. – ihre Organisations- und Funktionsordnungselbst. Die wirtschaftlichen Grundlagen der Selbstverwaltungsautonomie sollen diejenigen Bestimmungen der Verfassung festlegen, die den Selbstverwaltungen eine Ertragshoheit zusprechen, bezüglich ihren eigenen Vermögen ihre wirtschaftliche Freiheit und Eigentümerrechte, sowie ihr Recht auf die zur Erfüllung ihrer im Gesetz vorgeschriebenen Aufgaben notwendige Staatssubventionen anerkennen. Den Erfahrungen der für das Ratssystem charakteristischen Eingriffe der zentralen Regierung zufolge wurde nach dem Systemwechsel für garantiell erachtet, dass die Regierung über die Tätigkeit der Selbstverwaltungen lediglich eine Gesetzlichkeitskontrolle ausübt, die nur eine ex post Beanstandung der Beschlüsse der Vertreterversammlung, bzw. eine gerichtliche (verfassungsgerichtliche) Anfechtung derselben zulässt. Als Grund für die Auflösung der Vertreterversammlungen der Selbstverwaltungen kann dem Parlament nur eine dauerhafte rechtswidrige Funktion (oder die Abwesenheit der fortdauernden Funktion) dienen.⁴⁴ Schliesslich wurde in Prozess der demokratischen Übergang auch als eine wichtige Garantie betrachtet, dass jegliche Abänderung der Ötv. eine zweidrittel-Mehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten benötigt. In der Praxis führte diese Regel eher zu einer Unbiegsamkeit der Regelung über die Selbstverwaltungen, die zuletzt in 1994 eine tiefgreifende Änderung erfuhr.

(dd) Weitere Verwaltungstätigkeiten ausübende Organe

(44) Verwaltungsaufgaben können nicht nur von Verwaltungsorgane versehen werden, sondern – auf der Grundlage eines Gesetzes – auch von solchen Institutionen, bei denen diese Aufgaben nicht in ihrer Haupttätigkeit liegen. Solch ein Organtyp ist im ungarischen Recht die öffentliche Körperschaft, eine

⁴⁰ Verebéli Imre, A helyi önkormányzat alapvonalai, in: Verebéli Imre (Hg.), A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve, 1991, S. 12-13.

⁴¹ Így például számos önkormányzat hozott létre és működtet közfürdőket, különböző közművelődési intézményeket, vagy szervez fesztiválokat, kulturális és sportrendezvényeket.

⁴² Lásd a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. tv.-t. Az elmúlt évek során több alkalommal is felmerült a kötelező társulások törvényi előírásának ötlete, ám ezt alkotmányos aggályok miatt minden alkalommal elvetették.

⁴³ Magyarországon az 1990-es évek eleje óta összesen 7 „országos” önkormányzati szövetség működik egységes ernyőszervezet nélkül.

⁴⁴ 1990 óta azonban erre csak egyetlen község esetében volt példa (1992-ben).

Organisation die über Selbstverwaltung und registrierte Mitgliedschaft verfügt und per Gesetz aufgestellt wird. Als juristische Person kann die öffentliche Körperschaft öffentliche Aufgaben erfüllen, die mit ihren Mitgliedern, oder mit den von den Mitgliedern ausgeübten Tätigkeiten zusammenhängen. In dieses Bereich fallen z.B. die kammerale Interessenvertretungen, die Ungarische Akademie der Wissenschaften oder die Selbstverwaltungen der nationalen und ethnischen Minderheiten. Die öffentlichen Stiftungen und gemeinnützigen Gesellschaften sind Institutionen der öffentlichen Sphäre, die für die Verfolgung eines im Gemeininteresse liegenden Ziels errichtet worden sind, und ihre Grundtätigkeiten nicht auf marktwirtschaftlicher Grundlage ausüben, zugleich aber auch keine Amtbefugnisse innehaben. Letztere Organtypen sind im Zuge der neueren Verwaltungsorganisationsreformen im Verschwinden, da sie seit 2007 stufenweise in staatseigenen wirtschaftlichen Gesellschaften umwandelt werden müssen.

2. Personal der Verwaltung: das Beamtenrecht

a) Grundzüge und Grundsätze des ungarischen Beamtenrechts

(45) Innerhalb von dem Verwaltungsrecht ist der Gegenstand des Beamtenrechts die rechtliche Regelung des Personalbestands der Verwaltung. In der ungarischen Rechtsordnung unterlag das Rechtsverhältnis der Staatsangestellten traditionell (seit den Jahren nach der österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867) besonderen, von den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln unterschiedlichen Vorschriften. Als Grund dafür wird unter anderem – wiederum traditionell – erwähnt, dass die Angestellten im öffentlichen Dienst besondere Aufgaben erfüllen, insoweit ihre Tätigkeit der Gemeininteresse dient, und im Namen des Staats öffentliche Gewalt ausüben oder kommunale Dienstleistungen anbieten.

(46) Charakteristisch für das ungarische Verwaltungsrecht ist die sektoral abgesonderte, differenzierte beamtenrechtliche Regelung. Ein unterschiedliches Rechtsstatus haben die öffentlichen Beamten,⁴⁵ die öffentlichen Angestellte,⁴⁶ die Angestellte der Justiz,⁴⁷ die Richter⁴⁸ und die Staatsanwälte,⁴⁹ die Mitglieder im Berufsbestand der bewaffneten Kräfte – z.B. Polizei, Bürgerwehr, Zoll- und Finanzwache,⁵⁰ sowie die vertraglichen Mitglieder oder Mitglieder im Berufsbestand bei der Landeswehr.⁵¹ Auf dieser Grundlage wird im ungarischen Verwaltungsrecht zwischen dem weiteren und engeren Begriff der öffentlichen Dienst unterschieden, erstere betrifft normalerweise die in staatlicher Beschäftigung Stehenden, während letztere ausdrücklich die öffentlichen Beamten bezeichnet. Ein weiteres Merkmal des Beamtenrechts ist es, dass nicht mal die Angestellte der Verwaltungsorgane und –Institutionen im engeren Sinne über ein einheitliches Rechtsstatus verfügen, da die Regelung den Status der öffentlichen Beamten und den öffentlich Angestellten voneinander trennt. Nach dieser Unterscheidung sind die öffentlichen Beamten Staatsangestellte, die mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt,

⁴⁵ 1992.: XXIII. tv.

⁴⁶ 1992.: XXXIII. tv.

⁴⁷ 1997.: LXVIII. Tv.

⁴⁸ 1997.: LXVII. tv.

⁴⁹ 1994.: LXXX. tv.

⁵⁰ 1996.: XLIII. tv.

⁵¹ 2001.: XCI. tv.

sowie Leitungs-, Kontroll- und Aufsichtskompetenzen der Verwaltungsorgane unmittelbar zusammenhängende Tätigkeiten und Sachbearbeitung erfüllen. Demgegenüber werden die Angestellte der öffentlichen Dienstleistungen ausführenden Institutionen (wie die staatlich angestellte Lehrer, Ärzte und Ingenieure, usw.) als öffentliche Angestellte eingestuft. Dennoch ist das Prinzip dieser Trennung nicht eindeutig; tatsächlich kann nur durch eine Unterscheidung der unter den beiden eigenen Gesetze fallenden Institutionen, sowie durch die Einordnung der Angestellten eindeutig geklärt werden, wer öffentliche Beamter und wer öffentliche Angestellter ist. Hinzu kommt, dass sogar die klassischen Regierungs- und Verwaltungsorgane nicht nur öffentliche Beamten, sondern auch in einem anderen Rechtsverhältnis stehende Personen anstellen können. Zwar wurde vor allem die Unterscheidung des Rechtsstatus der öffentlichen Beamten und der öffentlichen Angestellten – in erster Linie aus Gründen ihrer willkürlichen Natur – in der Fachliteratur oft kritisiert;⁵² ja sogar die Vereinheitlichung der beiden Rechtsstatus ist in den letzten Jahren als politisches Ziel aufgetaucht, nichtsdestotrotz wurde ihre Trennung auch auf der Ebene der Exekutivverordnungen institutionalisiert und auch in der nahen Zukunft ist diesbezüglich keine Änderung zu erwarten. Diesmal wird nur die Regelung bezüglich des Beamtenrechts im engeren Sinne, d.h. hinsichtlich der öffentlichen Beamten erkundet.

(47) Das ungarische Beamtenrecht ist eine sog. geschlossenes System der öffentlichen Beamtentum, insoweit sich ihre Hauptinstitutionen und Normen von den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln unterscheiden, d.h. die öffentlichen Beamten unterliegen einer speziellen Regelung. Der Hauptmerkmal dieses Systems ist die karriereorientierte beamtliche Anstellung, d.h. die Beförderung ist theoretisch vorhersehbar, planmäßig und rechtlich gesichert.⁵³ Das Beamtenrechtsverhältnis trägt im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsverhältnis bestimmte Privilegien und zugleich spezielle Verpflichtungen in sich. Die wichtigsten Vorrechte sind die Sicherheit der Arbeitsstelle, die garantierte Beförderung und bestimmte, mit dem Beamtenstatus zusammenhängende Wohlfarts- und Sozialleistungen, während die besonderen Anforderungen umfassen die strengen Inkompatibilitätsregeln, das Loyalitätserfordernis, sowie die Beschränkung bestimmter Rechte, wie z.B. des Streikrechts oder der politischen Betätigung, die auf andere Arbeitsverhältnisse nicht charakteristisch sind. Ein weiteres Merkmal des geschlossenen System der öffentlichen Beamtentums ist es, dass es nicht aufgrund der Aushandlung der Parteien (Arbeitsvertrag), sondern kraft eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakt zustande kommt. Öffentliche Beamte werden nach ihrer Qualifikation (Ausbildung) und ihrer Dienstzeit in die vom Gesetz geregelte Kategorie eingestuft, die von einer mit dem Verstreichen der Zeit im Verhältnis stehende behördliche und Einkommensbeförderung folgt.

(48) Das ungarische Beamtenrecht ist nach dem Ausgleich von 1867 entwickelt worden, als das Gesetz Nr. XLIV. von 1868 das Prinzip der Demokratismus festlegte, was bedeutete, dass bei der Bekleidung eines Amtes die persönlichen Fähigkeiten entscheidend sind. Das Gesetz Nr. I. von 1883 hat das Prinzip der Sachgerechtigkeit vorgeschrieben. Demnach war mindestens das Ablegen eines staatswissenschaftlichen Staatsexamens für die Bekleidung eines Amtes in der Verwaltung erforderlich. In 1893 wurden die Löhne, in 1912 das Ruhegeld der Beamten geregelt. Zwar wurde nach 1945 das politische Beutesystem dominant, und die

⁵² Szamel Lajos, A közszoigálati jog, a közigazgatás személyzete, in Ficzere (Fn. 31), S. 246-247.

⁵³ Lörincz (Fn. 7), S. 276.

herrschende Ideologie war der Auffassung, dass es unter sozialistischen Verhältnisse kein Unterschied zwischen staatlichen und sonstigen Rechtsverhältnisse zu machen ist. Dies war eine der Eigenlogik des monolithischen politischen Systems fügende Anschauung, da die meisten wirtschaftlichen Gesellschaften in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg verstaatlicht worden sind, und der überwiegende Teil der Arbeitnehmer dementsprechend in staatliche Anstellung kamen. So wurde das staatliche (beamtliche) Rechtsverhältnis wurde im Wesentlichen mit dem generellen Arbeitsverhältnis identisch.

(49) Nach dem Systemwechsel kehrte das Gesetz Nr. XXIII. von 1992 über das Rechtsstatus der Beamten zum geschlossenen System des Beamtentums wieder, als logische Konsequenz der negativen Erlebnisse hinsichtlich der vorherigen strengen Parteiführung der Verwaltung. Bei der Charakterisierung des ungarischen Beamtenwesens wird öfters betont, dass es normalerweise kein rein offenes, bzw. geschlossenes System des Beamtentums gibt, und dementsprechend auch das ungarische Beamtenrecht einige, eher auf die offene Systeme typische Lösungen anwendet.⁵⁴ Ein wichtiger Grundsatz der ungarischen beamtlichen Regelung ist die politische Neutralität des personellen Bestands der Verwaltung, die durch eine scharfe Trennung der politischen und verwaltungs-beruflichen Elemente erreicht werden soll. Zwar hat die Ktv. Schon seit Mitte der neunziger Jahre die beamtliche Anstellung von politischen Beratern ermöglicht, sowohl bei den Staatsverwaltungsorganen als auch bei den Organen der Selbstverwaltung waren die politischen und die beruflich-administrativen Posten klar zu unterscheiden. Das Prinzip des politisch neutralen Beamtenwesens hat die Praxis fast von Anfang an immer wieder durchbrochen,⁵⁵ und seit 2006 ist eine derartige Unterscheidung der Posten in Ministerien aufgehoben worden, und die Minister und andere ministeriale Führungskräfte unterliegen speziellen, gemeinsamen Regeln.⁵⁶

b) Grundlegende Institutionen des Beamtenrechts

(50) Die Ktv. bestimmt das Beamtenrechtsverhältnis in einem eher allgemeinen Sinne: demnach ist es ein „besonderes Rechtsverhältnis“ das zwischen dem Staat und dem Beamten „zum Dienst der Öffentlichkeit zur Ausführung von Arbeit zustande kommt“. In der Tat liefert diese Definition keine eindeutigen, ausschliesslich den Rechtsstatus der öffentlichen Beamten charakterisierenden Merkmale. Zumeist werden die „Eigenheiten“ des öffentlichen Dienstes als Tätigkeitsform betont,⁵⁷ wonach die öffentlichen Beamten im Interesse und Dienste der Allgemeinheit in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis des öffentlichen Dienstes stehen, und ihre Aufgaben zur Befriedigung von gemeinschaftlichen Bedürfnissen ausführen. Dies steht aber für alle Staatsangestellte, nicht ausschliesslich den öffentlichen Beamten wahr. Das Bereich des öffentlichen Beamtentums wird daher in erster Linie von denjenigen Rechtsakten bestimmt, die die einzelnen staatlichen

⁵⁴ Lásd például *Linder Viktória*, A közigazgatás személyi állománya, in: Lőrincz Lajos (Hg.), A közigazgatási jog nagy kézikönyve, 2008, S. 304.

⁵⁵ *Szente Zoltán*, Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja 1990-1998, Századvég (3) 1999.

⁵⁶ 2006. évi LVII. tv.

⁵⁷ *Szamel* (Fn. 52), S. 246, *Linder* (Fn. 54), S. 306.

Organtypen dem Geltungsbereich der Ktv. zuordnen,⁵⁸ wie auch – das begrenzte Entscheidungsspielraum – der Leiter dieser Organe zu bestimmen, genau welche Arbeitsgebiete ausschliesslich von öffentlichen Beamten wahrgenommen werden dürfen.⁵⁹

(51) Subjekte des öffentlichen Rechtsverhältnisses sind der den öffentlichen Beamten beschäftigender Organ einerseits, und der öffentliche Beamter andererseits. Aus der einheitlichen Regelung des öffentlichen Beamtentums folgt, dass es für die Errichtung des beamtlichen Rechtsverhältnisses die Erfüllung der im Gesetz niedergelegten Bedingungen bedarf, d.h. es ist nicht bloß das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen dem Verwaltungsorgan und dem Arbeitnehmer. Als eine solche Bedingung bestimmt die Ktv., dass nur diejenige handlungsfähige, nicht vorbestrafte ungarische Staatsbürger öffentliche Beamte werden können, die zumindest über ein Mittelschulabschluss verfügen und ungarisch sprechen. Die Auswahl von unter den Bedingungen für das Rechtsstatus des öffentlichen Beamtentums entsprechenden Personen war bis 2007 grundsätzlich ungebunden, und konnte auf verschiedenster Weise verlaufen: so z.B. anhand der freien Erwägung von Titel, Ausbildung und Erfahrungen, oder seit 1998 mit der Anwendung von Probezeit, in einigen Fällen – z.B. bei der Bekleidung von bestimmten Führungspositionen – durch eine Ausschreibung. Dieses freie, grundsätzlich auf das Ermessensbefugnis des arbeitgebenden Verwaltungsorgans beruhende Auswahlmechanismus wurde nur durch den für die Beförderung festgelegten Anforderungen etwas kompensiert: die Anforderungen des im Berufsbahn notwendigen Grundexamens, sowie die Fachprüfung in Führungspositionen. 2007 sah eine bedeutende Wende im Recht des öffentlichen Beamtentums, sofern die Ktv. vorsah, dass die Besetzung von Stellen und Führungspositionen im Bereich des öffentlichen Beamtentums nach dem 1 Januar 2008 ausschliesslich aufgrund von Bewerbungen erfolgen kann, und eine Anstellung im öffentlichen Dienst nach 2009 nur anhand eines erfolgreichen Bewerbungsexamens geschehen kann. Diese Änderungen fügen sich dem geschlossenen, karriereorientierten Modell des öffentlichen Beamtentums, denn somit wird die Besetzung von Positionen öffentlichen Dienst an einheitlichen Bedingungen geknüpft, zugleich weist es auf eine Verschiebung in die Richtung eines Leistungsorientierten Auswahls hin. Das Rechtsverhältnis von öffentlichen Beamten entsteht – im Gegensatz zu Arbeitsverhältnisse, die aufgrund eines zivilrechtlichen Aktes, eines Arbeitsvertrages entstehen – kraft eines öffentlich rechtlichen Aktes, durch die Ernennung, und dem Karrieresystem entsprechend grundsätzlich auf unbestimmte Zeit. Im Einklang mit dem Prinzip des einheitlichen öffentlichen Beamtentums kann der Inhalt des Rechtsverhältnisses von öffentlichen Beamten auch nicht nach den generellen arbeitsvertraglichen Bedingungen abgeändert werden, dies kann nämlich ausschliesslich im Rahmen der Bestimmungen des einschlägigen Gesetzes erfolgen.

(52) Obwohl das Rechtsverhältnis der öffentlichen Beamten die Gesamtheit der Rechte und Pflichten von öffentlichen Beamten deckt, werden diese von der Ktv. nicht aufgelistet. Diese können nur aus den

⁵⁸ A Ktv. (1)-(2) bekezdései felsorolják azokat a szervtípusokat, illetve szerveket, amelyekre a törvény szervi hatálya kiterjed, 73.§-ának (2) bekezdése szerint pedig a Kormány saját rendeletében határozza meg a Ktv. hatálya alá eső szervek pontos jegyzékét.

⁵⁹ Egyrészt a Ktv. megkülönbözteti az „érdemi” igazgatási munkát végző köztisztviselőket, valamint az ügyviteli feladatokat ellátó ügykezelőket, másrészt a közigazgatási szerveknek lehetőségük van fizikai munkát végzőkkel a Munka Törvénykönyve (1992.: XXII. tv.) szerinti általános munkaszerződést kötni.

verschiedenen Bestimmungen des Gesetzes sowie den einschlägigen Rechtsakte abgeleitet werden. Hinsichtlich den den öffentlichen Beamten zustehenden Rechte wird von manchen Autoren eine Unterscheidung zwischen den Arbeitnehmerrechten von allgemeiner Art die jedem Angestellten, so auch – mit bestimmten Abweichungen – den öffentlichen Beamten zustehen, und den besonderen, ausschliesslich den öffentlichen Beamten zustehenden Rechte vollzogen.⁶⁰ Der vorüberwiegende Teil der dem öffentlichen Beamtentum anknüpfenden Rechte sind jedoch eher als eine Eigenform der normalen Arbeitnehmerrechte anzusehen, und diese „besondere“ Rechte stehen in Wirklichkeit zumeist nicht nur den öffentlichen Beamten, aber auch anderen Gruppen von Staatsangestellten zu. Als derartige, aus dem öffentlichen Beamtentum fließende besondere Rechte werden normalerweise das Recht auf beruflichen Fortschritt der auf dem Verstreichen der Zeit beruht, sowie das Recht auf Gehalt, das Recht auf Ruhe, die Berufssicherheit, das beschränkte Streikrecht und die Möglichkeit der Anregung von öffentlichen beamtlichen Rechtsstreiten erwähnt. Laut dem ungarischen öffentlichen Beamtenrecht führen die öffentlichen Beamten ihre Aufgaben lebensberuflich aus, verbringen also – prinzipiell – ihre aktive Jahre im öffentlichen Dienst. In diesem Zusammenhang steht ihnen zuallererst das Recht auf automatischen beruflichen Fortschritt zu, das auf dem Verstreichen der Zeit beruht (das Prinzip der Seniorität), was auch als Modell des öffentlichen beamtentumlichen Karrieresystems genannt wird. Der vorhersehbare, berechenbare berufliche Fortschritt bedeutet, dass der öffentliche Beamte ein subjektives Recht hat in der dienstlichen Rangordnung vorwärtszukommen, sowie ein Zuwachs seines Lohnes zu erhalten. Gemischt mit den Elementen des aufgrund von Leistung (Verdienst) gesicherten beruflichen Fortschritt, hat die rechtliche Regelung des ungarischen öffentlichen Beamtentums grundsätzlich das System des automatischen beruflichen Fortschritts institutionalisiert; mit der Zeit hat jedoch das Leistungsprinzip eine immer größere Bedeutung erlangt, das einerseits von dem (teilweise) nach Leistungsbewertung erfolgenden beruflichen Fortschritt, andererseits von der Schächung bestimmter Garantien des klassischen Karrieresystems gekennzeichnet wird. Eine wichtige Vorbedingung des Karrieresystems ist die bedeutende Berufssicherheit, der stabile Arbeitsplatz, was jedoch im Laufe des seit 2006 anhaltenden wirtschaftlichen Restriktionen, sowie den in diesem Zusammenhang an der Ktv. ausgeführten Abänderungen in der letzten Zeit erheblich geschwächt worden ist. Die Ktv. kategorisiert öffentliche Beamten anhand ihrer Qualifikationen, bzw. ihrer Aufgaben (öffentliche Beamten–Sachbearbeiter): sie werden in drei sogenannten Einstufungsklassen eingeordnet, innerhalb von derselben werden Lohnstufen vorgesehen, die die einzelnen Phasen, mögliche Stufen des beruflichen Fortschritts bedeuten. Öffentliche Beamten sind nach ihren Schulabschlüssen, sowie des im öffentlichen Dienst verbrachten Zeitraums in diese Kategorien einzuordnen. Ein wichtiger Bestandteil des beruflichen Fortschritts von öffentlichen Beamten ist das Lohnsystem. Ein unabdingbares Element des Karrieresystems ist nämlich der voraus kalkulierbare, garantierte Lohn, sowie das fortlaufende Wachstum derselben.⁶¹ In Ungarn werden Löhne der öffentlichen Beamten zentral und einheitlich festgesetzt; ihre Ressourcen stammen aus dem zentralen Budget, das Parlament stellt jährlich die Grundlagen für das Berechnen des Lohns im zentralen Budget fest.

⁶⁰ Pl. Linder (Fn. 54), S. 351.

⁶¹ Szamel (Fn. 52), S. 253.

(53) Das von den Einstufungsklassen, sowie den Lohnstufen gezeichneten Prinzip des automatischen beruflichen Fortschritts wird jedoch von mehrer Rechtsinstitutionen durchbrochen, wie z.B. Führungsmandate, bzw. Titel, die als Belohnung von herausragenden Leistungen erteilt werden können, aber nicht als subjektives Recht jedem öffentlichen Beamten zustehen. In diesen Kreis sind der anhand von Bewertungen beschleunigter oder gebremster beruflicher Fortschritt, sowie die Möglichkeit der aufgrund von Leistungsbewertung ausgeführten Lohnablenkung einzuordnen, die das Leistungsprinzip im Vorwärtskommen derweise zur Geltung bringen sollen, dass das Automatismus des beruflichen Fortschritts intakt bleibt. Von Anfang an sind die öffentlichen Beamten mindestens vierjährlich, vor Erreichung jeder höheren Stufe zu bewerten, seit 2001 funktioniert ein jährliches individuelles Leistungsbewertungssystem, das seit seiner Abänderung in 2007 eine vom Dienstherrn jährlich durchgeführte Bewertung von den aus sektoralen, sowie organisatorischen Zielen individualisierten Leistungsziele und persönlichen Fähigkeiten bedeutet. Die Bewertung, und insbesondere die Leistungsbewertung fügt sich der Tendenz, die – der Philosophie der *New Public Management* entsprechend – eine Möglichkeit zur Effizienzsteigerung der Verwaltung in der Anwendung von bestimmten, im Privatbereich angewandten Managementtechniken und –Mittel sieht.⁶²

(54) Die besonderen Rechte gehen mit ausserordentlichen Pflichten einher. Die öffentlichen Beamten arbeiten in einer gebundenen und hierarchischen Arbeitsordnung, und bestimmte politische Teilnahmerechte derselben sind beschränkt, insofern sie ihre Streikrechte nur unter strengen Bedingungen ausüben dürfen, und Parteiposten nicht übernehmen dürfen. Im Recht des öffentlichen Dienstes umfasst das Verantwortungssystem der öffentlichen Beamten die rechtswidrigen Pflichtverletzungen, die von Rechtsakten sanktioniert werden, und die im bestimmten (Disziplinar-) Verfahren festzustellen sind.⁶³ In diesem System sind die Pflichtverletzungen nach ihrer Art und nach dem anzuwendenden materiellen Recht in unterschiedliche Verantwortungsformen einzuordnen. Die verfassungsrechtliche Verantwortung ist eher bloß von theoretischer Natur, was im Prinzip das zur Verantwortung Ziehen von Personen an der Spitze des Exekutivgewalts in einem besonderen Verfahren und nach besonderen materiellen Normen durch andere Gewalten (z.B. vom Parlament oder vom Verfassungsgericht) ermöglicht. Zwar konnte man vor der einheitlichen Regelung des öffentlichen Beamtentums hinsichtlich der Regierungsmitglieder und die Staatssekretäre von derartigen Verantwortungsbeziehungen sprechen, werden diese heute nicht mehr als Mitglieder des Beamtenwesens erachtet.

3. Verwaltungsverfahrensrecht

(55) In Ungarn wurde das erste Gesetz über das Verwaltungsverfahren in 1957 verabschiedet. Nach einer allgemeinen Revision (in 1981) und einiger, dem Systemwechsel folgenden Abänderungen wurde der neue Verfahrenskodex in 2004 verabschiedet, der auch heute in Kraft ist. Obschon die Regelung aus 1957 eines der standhaftigsten Gesetze der Sozialismus war, gab es mehrere Gründe für die Neukodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts. Einerseits war es unumgebar, dass die aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit

⁶² Linder (Fn. 54), S. 33.

⁶³ Szamel (Fn. 52), S. 262.

fließenden verfassungsmäßigen Erfordernisse auch in den Verfahrensregeln zur Geltung kommen, als Ausdruck der veränderten, teilweise beigeordneten Beziehungen zwischen den verfahrenenden Behörden und den Staatsbürgern, sowie der dienstleistenden Natur der Verwaltungstätigkeit. Ein wichtiges Ziel war ferner die Vereinheitlichung der Verfahrensregeln der Verwaltungsbehörden. Die Regelung aus 1957 hat nämlich erlaubt, dass mittels eines Rechtsakts bei einigen besonderen Verfahren im Verhältnis zu den allgemeinen Verfahrensregel Sonderregel festgesetzt werden, was zur Folge hatte, dass immer mehr besondere Verfahrensregel erbracht worden sind, und die Áe. dementsprechend schrittweise Bedeutung als allgemeine Regelung verlor. Ein weiterer Grund für die Erlassung des neuen Gesetzes war die Bekräftigung der Vollziehungsregeln, da sich vorher das Vollzugsverfahren als das schwachste Element des behördlichen Verfahrens erwiesen hatte, und daher das Mechanismus für die Erzwingung von Verwaltungsbeschlüsse neudacht werden mussten. Ziel der Ket. war auch die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Anwendung derjenigen technischen Geräte (wie z.B. das Internet, e-mail und Mobiltelefon), die sich im Zuge der Entwicklung der letzten Jahre verbreitet hatten. Schliesslich ist das Erfordernis der Herstellung des Einklangs mit gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen hervorzuheben, was auch eines der Absichten des Gesetzgebers war.⁶⁴

(56) Zwar spielt die Ket. eine zentrale Rolle in der Regulierung des Verwaltungsverfahrensrechts, bildet es keineswegs seine ausschliessliche Rechtsquelle. Verfahrensregeln werden von zahlreiche sektorale Gesetze, bzw. Regierungsverordnungen festgelegt, in erster Linie hinsichtlich derjenigen besonderen Verfahren, wo die Ket. selbst eine Abweichung von ihrer eigenen, allgemeinen Vorschriften zulässt.

a) Grundprinzipien und Hauptregeln des Verwaltungsverfahrensrechts: Verfahrensgarantien und Klientenrechte

(57) Auch im Verwaltungsverfahrensrecht ist die Legalität eines der wichtigsten Grundprinzipien. In der Formulierung der Ket. bedeutet das, dass „die Verwaltungsbehörde verpflichtet ist im Laufe ihres Verfahrens die Vorschriften der Rechtsakte einzuhalten und die Einhaltung derselben seitens Anderer sicherzustellen“.⁶⁵ Demnach haben die Verwaltungsorgane den betreffenden materiellen und prozessualen Rechtsakten entsprechend zu funktionieren. Sie sind verpflichtet ihre Kompetenzen wahrzunehmen, und im Zuge dessen haben sie auch sicherzustellen, dass auch Andere die Rechtsvorschriften einhalten. In diesen Kreis gehört auch das Erfordernis des bestimmungsmäßigen Verhaltens, was bedeutet, dass es vom Amtsbefugnis nur zu dem Ziel Gebrauch gemacht werden darf, wozu es vom Gesetzgeber beabsichtigt war (das Prinzip der Zielgebundenheit).

(58) Über dem Prinzip der Legalität der Kompetenzausübung hinaus gibt es im Verwaltungsverfahrensrecht auch weitere solche Erfordernisse, die auf das effiziente Funktionieren der Verwaltung, sowie der Durchsetzung von Klientenrechte und Interessen abzielen. Die Sicherung des Prinzips der Effizienz wird desgleichen von mehreren Verfahrensgarantien, bzw. Vorschriften unterstützt. So hat das Verwaltungsorgan laut Ket. bei der Ausübung seiner Kompetenzen den Erfordernissen der Fachmäßigkeit, der Einfachheit, sowie der Kooperation

⁶⁴ Kilényi (Hg.), Komm., S. 19-28.

⁶⁵ Ket. 1. § (1) bek.

mit den Klienten vorzugehen. Die Fachmäßigkeit kann von einer differenzierten Regelung der Kompetenzzuweisung und Zuständigkeit (Funktionsgebiet) gefördert werden, welches zum Ziel hat die Behandlung der unterschiedlichen Sachen in die Kompetenz des am meisten geeigneten, über Fachkenntnisse verfügenden Verwaltungsorgans zuzuweisen. Die Durchsetzung dieses Erfordernisses wird von weiteren prozessualen Einrichtungen (das System der Fachbehörden, die Möglichkeit der Aussendung von Experten) gefördert. Das gesetzgeberische Anspruch der Einfachheit wird von denjenigen Vorschriften gedient, die auf die Einhaltung der Verfahrensfristen und die Vermeidung von Verwaltungsgerichtsverfahren (mit der Möglichkeit der in Anspruchnahme von Mediatoren) abzielen, aber vor allem wird es von der Auffassung widerspiegelt, wonach jede, in der Sache eingezogene Behörde ihren Standpunkt im selben (Grund-)Verfahren geltend zu machen hat. Das Prinzip der Kooperation wird von prozessualen Regeln durchgesetzt, die die Beachtung der Interessen von Klienten garantieren vom Erklärungsablegungsrecht bis hin zur Abwicklung der Verhandlung.⁶⁶ Die Ket. sieht die Erfordernisse der Kostensparsamkeit und Effizienz auch noch gesondert vor, womit den Verwaltungsorganen die Pflicht auferlegt wird in einer gegebenen Rechtslage mit den wenigsten Kosten zu funktionieren und das Verfahren so früh wie möglich abzuschliessen.

(59) Die willkürliche Diskriminierung wird auch im Bereich des Verwaltungsverfahrens vom Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz verbietet. Das Erfordernis der Gleichbehandlung wird verletzt, wenn die Ungleichbehandlung der Klienten auf Erwägungen beruht, die für die Beurteilung der Sache unerheblich sind. In einem Bewilligungsverfahren der Baubehörde können z.B. die Baupläne relevante Fakten darstellen, die Finanzlage des Klienten jedoch kann nicht als Erwägungsgrund beachtet werden. Eine wichtige Verfahrensgarantie ist das Recht der Klienten zum fairen Verfahren, was nicht bloß ein Anspruch auf die Gleichheit vor dem Gesetz und auf rechtmäßige Beschlüsse begründet, sondern auch das Erfordernis der Durchsetzung der Verfahrensregeln umfasst. Eine besondere Bedeutung kommt der Einhaltung von Verfahrensfristen zu (d.h. die Vermeidung eines unbegründeten Hinziehens des Verfahrens), was auch in der Rechtsprechung des EGMR eine prominente Stelle einnimmt. Ein weiteres Erfordernis, das dem fairen Verfahren zuzuordnen ist, ist das Recht der Klienten ihre Muttersprache zu benutzen, und dieses Recht ist den Ausländern, die kein Ungarisch sprechen auch dann zu gewährleisten, wenn die offizielle Sprache des Verwaltungsverfahrens sonst Ungarisch ist. Als grundlegender, garantierter Regel des Verwaltungsverfahrens ist auch dasjenige Erfordernis einzustufen, wonach das verhandelnde Organ dem Klienten den Vorschriften des Zivilrechts entsprechend alle Schaden zu ersetzen hat, die im Laufe des Verfahrens durch sein rechtswidriges Verhalten erfolgt sind. In Bezug auf das verwaltungsbehördliche Verfahren konkretisiert die Ket. auch das Recht auf Rechtsmittel, und sieht im Rahmen des Gesetzes die Möglichkeit der Berufung, der Einreichung von Billigkeitsersuchen, sowie Gerichtsklagen gegenüber rechtskräftige Verwaltungsbeschlüsse vor. Ein wichtiges Klientenrecht ist die Unterrichtung über Rechte und Pflichten, was dem Verwaltungsorgan gegenüber den Klienten auferlegt wird, die im Verfahren über kein Rechtsvertreter verfügen. Die Bedeutung dieser Garantie

⁶⁶ Az elvből egyesek egyéb, programszerű követelményeket is levezetnek, amelyekhez azonban nem fűződnek közvetlen jogi következmények. Ilyenek például a lehető legrövidebb határidőn belüli eljárás, vagy a legkevesbé jogkorlátozó döntési alternatíva választására vonatkozó elvárások. Lásd: *Kilényi* (Hg.), Komm., S. 42.

besteht darin, dass es die eventuellen Nachteile des Generalprinzips auszugleichen sucht, wonach „Rechtsunkenntnis nicht für die Folgen des rechtswidrigen Verhaltens entschuldigt“, da das Verwaltungsrecht wegen seiner Ausbreitung und Komplexität Klienten, die über keine Rechtskenntnisse verfügen in eine ungünstige Position geraten können. Ein Aspekt des Unterrichtungspflichten ist die Sicherung des Zugangs zu Dokumenten, sowie das Recht den Beschluss des Verwaltungsorgans kennenzulernen.

(60) Ein ausdrücklich prozessualer Grundsatz ist das Prinzip der freien Beweisführung, was bedeutet, dass die verfahrenende Behörde die in der Sache eingeführte Fakten bei der Beschlussfassung frei erwägen darf, d.h. sie ist nicht an eine bestimmte Beweisführung oder Beweis gebunden. Freilich bedeutet das nicht, dass die Behörde im Beweisverfahren frei von jeglicher Beschränkung wäre. Nach dem Gesetz sind nämlich alle Beweise „nach ihrem Gewicht zu bewerten“, ferner darf das Verwaltungsorgan nur Beweise in Betracht ziehen, die die betroffene Sache angehen, und ihren Beschluss hat sie auf einen Tatbestand zu gründen, der der Wahrheit entspricht. Die Durchsetzung dieser Prinzipien wird von dem Berufungssystem der Verwaltung, sowie vom Rechtsweg garantiert. Eine weitere prozessuale Richtlinie des ungarischen Verwaltungsrechts ist das vom Gesetz beschränkte Verfahren von Amts wegen. Dieses Prinzip bezieht sich auf die Möglichkeiten der Einleitung des Verfahrens. Während im Strafrecht das Verfahren grundsätzlich von Amts wegen eingeleitet wird, was im Zivilrecht an das Ersuchen gebunden wird, steht das Verwaltungsrecht in einer Zwischenposition; bestimmte Verfahrensarten (wie z.B. die Bewilligungsverfahren) zumeist auf Ersuchen, wobei die Verpflichtungs- oder Sanktionierungsverfahren in der Regel von Amts wegen eingeleitet werden. Wie das Verfahren eingeleitet wird hängt vom Sachentyp ab. Unter den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrenrechts ist das Erfordernis des Verfahrens im guten Glauben von eigentümlicher Natur, denn dieses Prinzip belastet die Klienten. Sind die Verwaltungsbehörden zur Kooperation verpflichtet, so dürfen auch die Klienten der Verwaltungsverfahren durch ihren Verhalten das Verwaltungsorgan nicht beirren, sowie die Beschlussfassung oder den Vollzug unbegründet verzögern. Die Behörde kann Verhalten im schlechten Glauben seitens der Klienten mit einer Verfahrensbusse sanktionieren, bzw. den Klienten verpflichten die entstandenen Mehrkosten zu erstatten. Schliesslich sind diejenigen Vorschriften des neuen Verfahrensgesetzes zu erwähnen, die zwar im Verwaltungsverfahren noch nicht den Rang von allgemeinen Grundsätzen einräumen, jedoch – aufgrund von gesonderten Rechtsvorschriften – die Möglichkeit bieten Verfahrenshandlungen elektronisch auszuführen, was sich mit der Zeit eventuell zum Klientenrecht entwickeln wird (d.h. das Recht die Klientenverpflichtungen elektronisch zu erfüllen).

b) Abschnitte und Akteure des Verwaltungsverfahrens

(61) Zweifelsohne war für lange Zeit eines der schwerwiegendsten Probleme des ungarischen Verwaltungsverfahrenrechts die Vermehrung der unterschiedlichen Verfahrensformen und als Folge dessen die Unübersichtlichkeit und Komplexität des Verfahrensrechts. Die originäre gesetzgeberische Konzeption von 1957 war, dass die Áe. – grundsätzlich – in allen Verwaltungsverfahren anzuwenden sei, ausser in den Fällen der sog. „herausgenommenen Verfahren“, wozu das Gesetz in einigen Fällen mit Rücksicht auf die Eigenart solcher Verfahren selber die Ermächtigung erteilt hatte. Eine Abweichung von der Áe. war auch – in beschränktem Bereich – in Fällen von durch sektoralen Rechtsakten bestimmten, sog. Sonderverfahren möglich, doch hat die Áe. ihre allgemeine Natur bewahrt, da sogar bei Sonderverfahren waren die Vorschriften der Áe. anzuwenden,

wenn das Gesetz keine abweichende (spezielle) Regeln vorsah. Mit der Zeit hat jedoch die Zahl solcher Sonderverfahren erheblich – und ungerechtfertigt – zugenommen und als Folge dessen wurden die einheitlichen Prozessregeln – zusammen mit ihren Garantien und Rechtsmittelsystemen – immer mehr verdrängt. Die Regelungskonzeption des neuen Verfahrensgesetzes sollte diese Situation dadurch beheben, dass es zwar die Möglichkeit der Erbringung und Anwendung von speziellen Prozessregeln nicht ausgeschlossen hätte, dies jedoch nur ausnahmsweise, in engem Bereich zugelassen hätte. Dem gegenüber wurde der vom Parlament angenommener Gesetzestext in dieser Hinsicht erheblich aufgeweicht und bietet zahlreiche Möglichkeiten der Abweichung von Ket.-Regeln. Einerseits ist das Gesetz von vornherein nicht auf bestimmte Verfahren anwendbar (z.B. Ordnungswidrigkeits-, Wahl- oder Staatsbürgerschaftsverfahren), andererseits sind Verwaltungsverfahren in insgesamt fünf Kategorien einzuordnen, je nach dem wie (z.B. aufgrund eines Gesetzes oder Regierungsverordnung) und zu welchem Grade (z.B. nur hinsichtlich bestimmter Verfahrensinstitutionen) sie von den allgemeinen Vorschriften der Ket. abweichen dürfen.

(62) Insbesondere nach dem Systemwechsel gab es im Bereich des ungarischen Verwaltungsrechts intensive Auseinandersetzungen darüber, wer als Klient der Verwaltungsverfahren anzusehen ist. Dies erfolgte daraus, dass das alte Verfahrensgesetz, die Áe. den Klientenstatus nur derer Privatpersonen und Organisationen anerkannt hatte, deren „Recht oder rechtliche Interessen“ von der Sache betroffen worden war. Das neue Verfahrensgesetz hat daher den Kreis der potenziellen Klienten in mehrere Richtungen ausgebreitet, und damit z.B. auch den Klientenstatus von Gelegenheitsgemeinschaften oder Interessenvertretungs- und Gesellschaftsorganisationen die aufgrund ihrer Tätigkeiten betroffen sind, anerkannt.

(63) Verwaltungsverfahren können traditionell in mehrere Abschnitte aufgeteilt werden, so sind die Haupttypen das Grundverfahren, die Rechtsmittelverfahren, sowie das Vollzugsverfahren. Während aber das Grundverfahren ein unabdingbarer Teil jeder behördlicher Sache ist, werden Rechtsmittelverfahren nur in den Fällen eingeleitet, wenn – unter bestimmten Bedingungen – aufgrund der Berufung eines Klienten oder auf die Anregung des der verhandelnden Behörde übergeordnetes Organ der erstinstanzlicher Beschluss überprüft wird, bzw. gegen einen rechtskräftigen Verwaltungsbeschluss der Rechtsweg eingeschlagen wird. Vollzugsverfahren werden schliesslich nur in dem Fall eingeleitet, wenn der Verpflichtete den rechtskräftige Verwaltungsbeschluss innerhalb vom Erfüllungsfrist nicht durchsetzt, d.h. der Beschluss kann nur mit behördlichen Zwang zur Geltung gebracht werden.

4. Mittelsystem der Verwaltung

(64) Vom Gesichtspunkt der Effizienz des Funktionieren von der Exekutivgewalt ist eine Schlüsselfrage, welche Mittel der Verwaltung zur Verfügung stehen, um die Gemeininteresse, sowie die eigenen Beschlüsse durchsetzen zu können. Den Traditionen des sozialistischen Staatsverwaltungsrechts entsprechend ist die wichtigste Eigenart vom Mittelsystem der Verwaltung die rechtliche Durchsetzung durch den Staatsgewalt, d.h. die staatliche Erzwingung von behördlichen Beschlüsse. Seit dem Systemwechsel und insbesondere seit dem Beitritt zur Europäischen Union hat sich diese Auffassung teilweise geändert, insoweit es auch im Verwaltungsrecht solche Verhaltensformen aufgetaucht sind, die eher von eine beigeordnete Beziehung zwischen der Verwaltung und den Bürgern, bzw. derer Organisationen gekennzeichnet werden. Daher ist es nur sinnvoll einen Unterschied zwischen den Verwaltungsakten behördlicher und nicht-behördlicher Art zu ziehen.

(65) In den Kreis der Mittel nicht-behördlicher Art gehören einerseits die Verwaltungsakten organisatorischer Natur, die zuallererst an die Darbietung von öffentlichen Leistungen anknüpfen. Laut Ötv. z.B. ist die Pflichtaufgabe der lokalen Selbstverwaltungen bestimmte Grundleistungen (z.B. Versorgung mit gesundem Trinkwasser, Grundbildung, gesundheitliche Grundversorgung) zu bieten, bzw. zu organisieren. In der Erfüllung solcher öffentlichen Aufgaben verfahren die Verwaltungsorgane nicht als Behörde, sondern vielmehr als Dienstleister (Erhalter, Financier), zugleich stellen ihre „Klienten“ Konsumenten dar. Als Organisatoren von Dienstleistungen geraten die Verwaltungsorgane in vertragliche, also zivilrechtliche Beziehungen sowohl mit den tatsächlichen Dienstleistern, als auch mit derer Konsumenten. Die öffentlichen (verwaltungs-) Verträge können auch auf die Leistung, bzw. Einsetzung von staatlichen Subventionen bezogen sein (aus dem Budget oder von der Europäischen Union stammend), die zwar im Vergleich zu zivilrechtliche Rechtsgeschäfte eventuell spezielle Elemente tragen können, sind jedoch nicht von öffentlich gewaltlicher Natur. Verhältnisse von beigeordneten Beziehungen können sogar in behördlichen Verfahren auftauchen, und zwar in den von der Literatur als „alternative Verwaltungsverfahren“ bezeichnete⁶⁷ Verfahren. Umstritten ist zwar ob ein, vom neuen Gesetz von 2004 geregeltes „Übereinkommen“ auch zwischen dem Verwaltungsorgan und dem Klienten,⁶⁸ oder aber nur zwischen gegeninteressierten Parteien abgeschlossen werden kann⁶⁹ (diese Möglichkeit steht seit 1957 zur Verfügung), ist jedoch festzuhalten, dass der Sinn dieser Verfahrensform gerade in der Vermeidung der behördlichen Beschlussfassung liegt,⁷⁰ genauso wie beim behördlichen Vertrag, der eine vollkommen neue Rechtsinstitution des ungarischen Verwaltungsrechts darstellt. Laut Gesetz schliesst das Verwaltungsorgan an Stelle von der Beschlussfassung behördliche Verträge zur „vom Aspekt der Gemeininteresse und dem Klienten günstigen Regelung der Sache“ ab, in den Fällen also, wo die Durchsetzung der Gemeininteresse durch die Erfüllung der vom Klienten übernommenen Verpflichtungen besser gesichert ist, als durch behördlichen Zwang.

(66) Zugleich spielt die öffentliche Gewalt, d.h. die Erzwingung von Verwaltungsbeschlüsse unter den Mitteln der Verwaltung weitherhin eine wichtige Rolle. Die Verwaltungsmittel behördlicher Art können normative oder individuelle Akte sein.⁷¹ Während normative Akte Mitteln der Regulierungsfunktion der Verwaltung darstellen, dienen die individuelle Akte die Erledigung von konkreten Sachen, sowie die behördlichen Rechtsanwendung.

(67) Laut Jat. sind normative Akte die Rechtsakte, sowie die weitere rechtliche Mittel der staatlichen Leitung. Gesetzgebungsbefugnis hat ausschliesslich das Parlament, während der Präsident der Ungarischen Nationalbank, die Regierung, die Regierungsmitglieder, sowie die lokalen Selbstverwaltungen Verordnungserlassbefugnisse innehaben. Die von der Verwaltung erlassenen Verordnungen sind generell von exekutiver Natur (d.h. sie bestimmen die ausführlichen Regeln kraft der Ermächtigung und im Rahmen von Rechtsakte höheren Ranges), jedoch haben die Regierung und die lokalen Selbstverwaltungen auch sog. originäre legislative Befugnisse, d.h.

⁶⁷ Szente Zoltán, Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvényben I-II, MK, (2)-(3) 2002.

⁶⁸ Kisényi (Hg.), Komm., S. 214.

⁶⁹ Gyurita Erzsébet Rita, A tényállás tisztázása és a bizonyítékok, in: Patyi András (Hg.), Közigazgatási jog II, 2007, S. 304.

⁷⁰ Nem került be azonban a törvénybe a szintén javasolt közvetítés, békéltetés és arbitrázs intézménye.

⁷¹ Berényi Sándor, A közigazgatási aktus, in: Ficzere (Fn. 31), S. 305.

sie können auch zur Regelung von solcher Beziehungen Verordnungen erlassen, die nicht durch Gesetz geregelt worden sind. In den anderen Kreis der normativen Akte gehören die weitere rechtliche Mittel der staatlichen Leitung, wodurch die einzelnen Verwaltungsorgane die Aufgaben der von ihnen geleiteten Organe, sowie ihre eigene Funktionieren regeln z.B. in der Form von Anweisungen oder Direktiven. In diesem Kreis können also Pflichtnormen ausschliesslich gegenüber den Organen festgesetzt werden, die der Hierarchie der Staatsverwaltung angehören.

(68) Im Laufe der individuellen Rechtsanwendung können Verwaltungsorgane in Verfahrensfragen Verfügungen, und in den Meriten der Sache einen Sachentscheidungsbeschluss erbringen, der allgemein verpflichtend ist. Die zwingenden inhaltlichen und formellen Elemente, sowie die Datenschutzerfordernisse der individuellen Verwaltungsbeschlüsse werden von Gesetze bestimmt, deren Verletzung (Unterlassung) – aufgrund von rechtlicher Bestimmung – zur Nichtigkeit des Beschlusses führt. Bezüglich der Entscheidungsfreiheit der Verwaltungsorgane sieht das Verwaltungsrecht mehrere Kompetenzarten vor. In einem Teil der Kompetenzen führt das verfahrenende Organ praktisch automatische Rechtsanwendung aus (rechtlich gebundene Akte): bei der Erfüllung von im Rechtsakt bestimmten Bedingungen kann es nur eine bestimmte Entscheidung treffen (diese jedoch ist es verpflichtet zu erbringen). In anderen Fällen hat das Verwaltungsorgan Entscheidungsspielraum, d.h. es kann nicht nur auf einer bestimmten Weise entscheiden. Dies bedeutet entweder, dass die Behörde im Rahmen des Rechtsaktes (z.B. hinsichtlich der Wertgrenzen) den tatsächlichen Betrag eines Rechts oder Pflichten frei bestimmt, oder aber, dass es aufgrund von bestimmte Tatbestände zwischen mehreren Massnahmen, Entscheidungsalternativen wählen kann. Jedoch bildet in jedem Fall die Grenze der Entscheidungsspielraum, dass es davon nur aufgrund von Ermächtigung durch eines Rechtsaktes, und ausschliesslich im Rahmen derselben, anhand von darin bestimmte Ermessensaspekte gebrauch gemacht werden darf. Eine spezifische, mit der Kompetenzausübung verbundene Rechtsinstitution ist die Billigkeit, die – unter bestimmten Bedingungen – die Möglichkeit bietet von der Hauptregel abzuweichen. Von garantzieller Bedeutung ist jedoch, dass die möglichen Fälle derselben durch Rechtsakt bestimmt werden, die Billigkeitsgründe also, bzw. wenn das nicht möglich ist, dass solch ein Befugnis nur ein zentrales Organ oder dessen Leiter (z.B. Minister) innehat. Die konkrete Akte können fernter von konstitutiver Natur, d.h. recht- oder pflichtschaffend sein, oder aber deklarativ sein, die lediglich das Bestehen eines Rechts oder Pflichten feststellen. Ein spezieller verwaltungsbehördlicher Mittel ist die Erlassung von behördlichen Zeugnisse und Ausweise, d.h. die gelegentliche oder nachhaltige, öffentlich beglaubigte Bescheinigung von Daten, Fakten oder Umstände, sowie die Verwaltung von Amtsregistern. Die Rechtsinstitution behördliche Kontrolle dient der Kontrolle der Durchsetzung der Rechtsakte, wonach die dazu befugte Organe – aufgrund von gesetzlicher Ermächtigung – die Einhaltung von Rechtsakte, sowie die Erfüllung von rechtskräftige oder vollstreckbare individuelle Beschlüsse überprüfen. Die individuelle Beschlüsse können – ihrer Inhalt nach – rechtsfeststellende (z.B. genehmigende oder befreiende), bzw. pflichtauferlegende (z.B. verpflichtende, verbietende, beschränkende) Akte sein. Ein eigentümliches behördliches Mittel ist die Sanktion. Wie ich schon bereits darauf hingewiesen habe, ist die Verwaltungssanktionslehre eines der dogmatisch weniger erarbeiteten Teile des ungarischen Verwaltungsrechts;

die rechtliche Natur und Klassifizierung der unterschiedlichen, von den Verwaltungsorganen anwendbaren Sanktionen sind umstritten oder jedenfalls nicht einheitlich.⁷² Generell wird zwischen den „Verwaltungs-, und Ordnungswidrigkeitssanktionen unterschieden, auf der Grundlage, dass letztere grundsätzlich von repressiver Art sind, wobei erstere normalerweise auf die Sicherung der Durchsetzung von Rechtsakte abzielen.⁷³ Generell wird wiederum zwischen zwei Arten der Ordnungswidrigkeitssanktionen unterschieden, je nach dem, ob sie verwaltungsordnungswidrige Verhalten, oder sog. Bagatelldelikte sanktionieren. Bei letzteren verfahren typischerweise die polizeilichen Organe als Ordnungswidrigkeitsorgane, die als Teil der „polizeilichen Verwaltung“ sowieso ein relativ gesondertes Bereich der Verwaltung darstellen. Die Durchsetzung von Verwaltungsbeschlüssen wird nicht lediglich durch Sanktionartige Akte sichergestellt; die Verwaltungsorgane erzwingen rechtskräftige Beschlüsse mit staatlichen, behördlichen Mitteln, wenn die Klienten die darin beinhalteten Verpflichtungen nicht erfüllen. Die verrechtlichte Form derselben ist das Vollstreckungsverfahren, was auf die Beschränkung von Vermögensrechten oder die persönliche Freiheit abzielen kann (z.B. auf Beitreibung oder der Nachtrag von einem Verhalten). Die Vollstreckung ist ein Mittel, das nicht bloß bei der Unterlassung der Erfüllung von Verpflichtungen aufgrund von individuellen behördlichen Beschlüssen, sondern auch im Falle eines Vergleichs oder behördlichen Vertrags angewendet werden kann.

5. Institutionen des Verwaltungsrechts aus europäischer Perspektive

a) Die Europäisierung der Organisation und Personal der Verwaltung

(69) Der Begriff der Europäisierung der nationalen Verwaltungssysteme kann in mehreren Sinnen angewendet werden. Generell wird darunter ein Vorgang verstanden, wonach die europäischen Länder ihre Verwaltungsinstitutionen und die Arbeitsweise derselben den Prinzipien, Erfordernissen und Normen der Europäischen Union annähern, d.h. es werden diejenigen Änderungen der nationalen Verwaltungssysteme in diesen Kreis eingestuft, die im Zuge der institutionellen Entwicklung der EU vollzogen werden.⁷⁴ Daneben wird unter dem Begriff der Europäisierung oft der Prozess der Annäherung von nationalen Verwaltungssystemen verstanden, als Ergebnis der Anwendung von gemeinsamen europäischen Prinzipien, bzw. der Übernahme von ähnlichen organisatorischen, personellen und funktionalen Mustern; diese Vorgänge führen zu der Entstehung eines Europäischen Verwaltungsraums.⁷⁵ In der ungarischen verwaltungsrechtlichen Literatur wird zwischen diese Bedeutungsinhalte generell nicht unterschieden.⁷⁶

⁷² Lásd ehhez Nagy Marianna, A közigazgatási szankciórendszer, 2000; Lőrincz (Fn. 3), S. 239-264.

⁷³ Lásd pl. Kalas Tibor, A közigazgatási szankció, in: Ficzere (Fn. 31), S. 451.

⁷⁴ Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hg.), The European Union and member states. Towards institutional fusion? 1996, S. 328; Barbara Lippert/Gaby Umbach/ Wolfgang Wessels, Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power, Journal of European Public Policy, Vol. 8. No. 6. 2001, S. 980.

⁷⁵ Johan P. Olsen, Towards a European Administrative Space? ARENA Working Papers, (02/26) 2002; Ágh Attila, Magyarország Európa-politikája: az európaizálás eredményei és akadályai Magyarországon, in: Ágh A./Rózsás Á./Zongor G. (Hg.), Európaizálás és regionalizálás Magyarországon, 2005.

⁷⁶ Lásd pl. Józsa Zoltán, Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről, MK, (12) 2003, S. 723-735.

(70) Die Aneignung der ungarischen Verwaltung zum europäischen System – sowohl im Sinne von einer Annäherung and die Erfordernisse der EU-Mitgliedschaft, als auch im allgemeinerem Sinne von einer Übernahme von europäische Modelle – wird generell in mehrere Phasen abgebrochen, und unterschieden zwischen dem Prozess der demokratischen Umwälzung der Verwaltung und des politischen Systems, der EU-Beitritt vorangehende Vorbereitungsperiode, dem EU-Beitritt und die daraus folgenden Änderungen,⁷⁷ sowie der Tätigkeiten als EU-Mitglied nach dem Beitritt. Während im Laufe des Beitrittsprozesses die Übernahme der *acquis communautaire* tiefgreifende Änderungen im materiellen Recht zur Folge hatte, wirkte es sich auf das Organisationssystem der ungarischen Verwaltung relativ gering aus;⁷⁸ in erster Linie sind diejenigen neuen Institutionen zu erwähnen, die sich mit der zentralen Koordination der ungarischen Integrationspolitik befassten waren,⁷⁹ die Organisationseinheiten der zentralen Verwaltungsorgane die sich mit EU-Angelegenheiten befassten, sowie die Organisationen, die sich mit dem Aufbrauchen der Unionsbeihilfen befassten, jedoch ist der Grossteil dieser Organe auf der Grundlage der traditionellen Organisationsstrukturen errichtet, oder umgewandelt worden.⁸⁰ Obschon zahlreiche Versuche, bzw. Anträge auf die „Erfordernisse aus Brüssel“, oder auf internationale Entwicklungen, unterdessen diejenigen der EU verwiesen haben – und nach einem Reform der Selbstverwaltungen⁸¹, oder der Aufstellung von sog. Regulierungsbehörden⁸² gedrängt haben – wurden keine signifikante organisatorische Umwandlungen vollzogen.

(71) In Bezug auf das Recht des öffentlichen Dienstes wird wiederum oft auf Erfordernisse verwiesen die aus der EU-Mitgliedschaft folgen, jedoch sind diese in Anbetracht der konkreten Regelung oder der einzelnen Institutionen des öffentlichen Dienstrechtsverhältnisses meistens zu sehr von allgemeiner Natur, oder aber stimmen mit nationalen Verfassungsvorschriften überein, wie z.B. das Diskriminierungsverbot. Die ungarische Staatsbürgerschaft bildet weiterhin eine Bedingung des Beamtenrechtstatus, denn obwohl die Arbeitnehmerfreizügigkeit, und somit das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Staatsbürgerschaft der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union durch Paragraphen 1-3 des Artikel 49 des Römischen Vertrags gewährleistet wird, sind diese Vorschriften aufgrund von Paragraph 4 desselben Artikels auf das öffentliche Dienst nicht anwendbar, was auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt wird.⁸³ Zweifellos hatten aber bestimmte europäische Tendenzen – so die Leistungsbewertung von

77 Ágh (Fn. 75); Barbara Lippert/Gaby Umbach, The Pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system, 2005; Szente Zoltán, The Effects of Europeanisation on Administrative Culture – from Myth to Reality, in: Joachim Beck/Franz Thedieck (Hg.), The European Dimension of Administrative Culture, 2008 (Erscheinung unter).

78 Szente Zoltán, Administrative Culture in Hungary, in: Franz Thedieck (Hg.), Foundations of Administrative Culture in Europe, 2007. Ám ennek az is az oka volt, hogy a helyi önkormányzati rendszert például már 1990-ben európai minták alapján, a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának elvei szerint hozták létre.

79 Balázs István, A Kormány európai uniós politikáját alakító intézményrendszer és gyakorlata, in: Horváth M. Tamás (Hg.), A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében, 2004, S. 159-171.

80 Így például belpolitikai okai voltak annak, hogy 2007-ben egységes szervezetbe vonták össze az addig több minisztériumban elszórtan működő, az európai uniós támogatásokkal foglalkozó ún. irányító hatóságokat.

81 Ágh, (Fn. 19).

82 Molnár Miklós, A szabályozó közigazgatási hatóságokról, MK, (11) 2002, S. 641-650; Horváth M. Tamás, A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója, MK, (7) 2004, S. 403-407.

83 Lásd a 149/79 Bizottság kontra Belgium ügyben hozott határozatot.

öffentlichen Beamten, oder die privatrechtlichen Elemente im Recht des öffentlichen Dienstes – eine Auswirkung auf die nationale Regelung.

b) Verwaltungsverfahren und Beschlüsse im Europäischen Verwaltungsraum

(72) Das im 2004 verabschiedetes, neues Verwaltungsverfahrensgesetz erwähnt schon unter seiner Begründungen und Ziele die Sicherung des Einklangs mit den Erfordernissen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, sowie die Ermöglichung der Zusammenarbeit mit fremden Behörden. Die Durchsetzung der unmittelbarer Anwendbarkeit und Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird von mehreren Gesetzesvorschriften angestrebt. So ermöglicht z.B. das Gesetz, dass es im Bereich der Gerichtsbarkeit Unionsvorschriften, die von der Ket. abweichen, angewendet werden, bzw. dass die ungarische Verwaltungsorgane – aufgrund eines Gemeinschaftsrechtsaktes – Beschlüsse fremder Organe vollziehen. Die Ket. erkennt sogar an, dass das europäische, und nicht das ungarische Verfahrensrecht anzuwenden ist in Fällen, die in der Anwendung der Ket. stehen, zugleich aber das Europarecht eine unmittelbar anwendbare Verfahrensvorschrift enthält. Zwar hat die Europäische Union keine Regulierungskompetenzen bezüglich des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts, kann das Gemeinschaftsrecht aufgrund des Prinzips implied powers – zur Verwirklichung der Ziele der Römischen Verträge – Regeln vorsehen, die das Verwaltungsverfahrensrecht unmittelbar betreffen. Dies erfolgt in erster Linie mit Bezug auf konkrete Verwaltungsgebiete, wie z.B. das Zollverfahren, die Telekommunikation oder das Vergaberecht.⁸⁴ Die Vorschriften der Ket. bieten also dem Europarecht Vorrang. Ein weiteres, wichtiges Erfordernis ist, dass die Gemeinschaftsorgane fähig sein müssen das Europarecht anzuwenden, bzw. seine Vorschriften zu vollziehen. Dies ergibt sich – mittelbar – auch aus dem Wortlaut der Ket.; so haben die ungarischen Behörden auch dann in den Sachen von Ausländer zu verfahren, wenn im Verfahren das Europarecht anzuwenden ist.

III. Garantien der demokratischen Funktion der Verwaltung

1. Die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung

a) Einführung

(73) Mit dem Systemwechsel hat die Sicherung der demokratischen Funktion der Verwaltung in Ungarn besondere Bedeutung erlangt, da die ungarische Staatsverwaltung vor 1990 als einheitliches, hierarchisches Organisationssystem unter der unmittelbaren Leitung der ungarischen kommunistischen Partei gestanden hat. So diente sie als organischer Teil und Stütze des monolithischen politischen Systems, und daher ist es nur verständlich, dass jede politische Kraft im Laufe der demokratischen Umwandlung die Neugestaltung der Verwaltung durch ihre Unterwerfung von demokratischer Kontrolle für wichtig erachtet hatte. Die wichtigsten Elemente derselben sind die Herstellung der Verfassungsmäßigkeit der Verwaltung mit der Durchsetzung der

⁸⁴ *Giacinto della Cananea*, Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law, European Public Law, Vol. 9. No. 4. 2003, S. 571.

Prinzipien des Demokratismus einerseits, und – im strukturellen Sinne – die parlamentarische Regierungsform, sowie die Institutionalisierung des lokalen Selbstverwaltungssystems andererseits.

b) Die Kontrolle der Verwaltung durch die Gesetzgebung

(74) Eines der wichtigsten Merkmale der demokratischen Funktion der Verwaltung ist die Unterwerfung der Verwaltungsorgane den Gesetzen, d.h. der Vorrang der Gesetze gegenüber Verwaltungsakte. In der ungarischen Rechtsordnung haben mehrere Organe des öffentlichen Gewalts ein Rechtsetzungsbefugnis, und die von ihnen verabschiedeten Rechtsakte ordnen sich in eine Rechtsquellenhierarchie, wonach die verschiedenen Arten von Rechtsakte unterschiedliche Stufen bilden, und die untergeordnete Rechtsnormen den Übergeordneten nicht entgegenstehen dürfen.⁸⁵ Auf der Spitze der Rechtsquellenhierarchie steht die Verfassung, die den Rechtsstatus der Regierung einerseits, und der lokalen Selbstverwaltungen andererseits in selbständigen Kapitel regelt, jedoch sind die von der Verfassung vorgegebenen allgemeinen Grundprinzipien der Rechtsordnung, wie die demokratische Rechtstaatlichkeit oder die Rechtsgleichheit auch auf die Verwaltung maßgebend.

(75) Das Grundgesetz bestimmt ferner zahlreiche ausschliessliche Gegenstände der Gesetzgebung, in Bezug auf ein Teil derselben sieht es eine qualifizierte Mehrheit vor. So kann das Parlament z.B. über die lokalen Selbstverwaltungen, die Gesetzgebungsordnung, die ausserordentliche Zustände (Ausnahmestand und Notstand), oder die bewaffneten Kräfte und die Polizei nur durch ein Gesetz verfügen, das mit einer zwei-drittel Mehrheit der anwesenden Parlamentsvertreter verabschiedet worden ist. Hinsichtlich der Regelungsgegenstände die die Verwaltung betreffen müssen auch über die Ministerien und den Rechtsstatus und Verantwortlichkeit der Staatssekretäre (nicht mit qualifizierter Mehrheit verabschiedete) Gesetze erbracht werden, daneben listet die Jat. sogar mehrere weitere Gesetzgebungsgegenstände auf, so muss – unter anderem – über die von der Verfassung erwähnte Staatsorgane, den Rechtsstatus der Vertreter und Bürgermeister der Selbstverwaltungen, sowie den Staatshaushalt im Gesetz verfügt werden, ja sogar die Áht. gibt eine ebensolche Pflicht hinsichtlich der Annahme des Haushalts, d.h. die Zustimmung zur Vollziehung des Haushalts vor. Ferner werden die allgemeinen Regeln über die Verfahren der Verwaltungsbehörden durch Gesetz geregelt, und von der Ket. kann ebenso nur mit Gesetz abgewichen werden. Zudem spielen die sog. sektorale Gesetze bezüglich des materiellen Verwaltungsrechts eine bedeutende Rolle, die die verschiedenen Regeln hinsichtlich der einzelnen Verwaltungsgebiete zusammenfassen (z.B. über die soziale Unterstützungen oder die öffentliche Bildung).

(76) Die Verfassung sieht für die Regierung ein Verordnungserlassbefugnis vor. Diese Rechtssetzungskompetenz ist von doppelter Natur: grundsätzlich dient sie dem Erlass von Rechtsakte, die vom Parlament verabschiedete Gesetze implementieren, d.h. der Erbringung von sog. Vollzugsverordnungen. Darüber hinaus verfügt jedoch die Regierung auch über eine sog. originäre Rechtssetzungsbefugnis, was bedeutet, dass sie zur Regelung jedes Verhältnisses Verordnungen erlassen kann, das nicht dem Kreis der ausschliesslichen

⁸⁵ Halmai Gábor, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn, in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (Hg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I, 2007, Rn. 33.

Gegenstände der Gesetzgebung angehört, oder vom Parlament bereits geregelt worden ist.⁸⁶ Auch die Regierungsmitglieder haben Verordnungserlassbefugnisse, jedoch dürfen die Minister – in ihrem Aufgabenkreis verfahrens – lediglich Vollzugsverordnungen erlassen. Laut Jat. ist auch der Präsident der Ungarischen Nationalbank befugt Verordnungen zu erlassen. Schliesslich dürfen auch die lokalen Selbstverwaltungen in Bezug auf den vom Gesetz nicht geregelten lokalen gesellschaftlichen Verhältnisse, sowie aufgrund von Gesetzesermächtigung, Verordnungen erbringen. Eine besondere Stelle in der Rechtsquellenhierarchie nehmen die gesetzeskräftige Verordnungen ein, die bis 1989 von einem kollektiven Staatsführungsrat, dem Präsidialrat erlassen worden sind. Obschon heute der Gesetzgebungsmonopol des Parlaments eine Selbstverständlichkeit darstellt, wurde in Ungarn bis zum Systemwechsel die Rolle der parlamentarischen Gesetzgebung größtenteils durch die Verordnungen – von denen auch heute noch ca. 300 in Kraft sind – eines kollektiven Staatsführungsrates, dem Präsidialrat ersetzt.

(77) Unter den Quellen des Verwaltungsrechts kommt den sog. äußeren Rechtsquellen eine immer größere Bedeutung zu, und diese sind von zweier Art: die Völkerrechtsnormen, sowie die Regeln des Gemeinschaftsrechts. Laut der Verfassung „akzeptiert das Rechtssystem der Republik Ungarn die allgemeinen anerkannten Regeln des internationalen Rechts und sichert ferner den Einklang der internationalen Rechtsverpflichtungen und des inneren Rechts“. Die ungarische Rechtsordnung ist dualistisch in dem Sinne, dass die Geltung der Völkerrechtsregeln eine Verkündung derselben durch ein inneres Rechtsakt bedarf. Im Falle Verordnungen des Gemeinschaftsrechts ist das aber nicht notwendig, denn diese sind in Ungarn unmittelbar anwendbar, im Gegensatz zu den Unionsrichtlinien, die zu ihrer Durchsetzung nationale Rechtssetzung bedürfen.

(78) Die Regelung und Praxis des ungarischen Verwaltungsrechts basiert auf das geschriebene Recht; das richterliche Präzedenzrecht spielt nur eine beschränkte Rolle, da vorangehende – gar obergerichtliche – Beschlüsse die anderen Gerichte bei ihrer Rechtsspruch nicht binden. Zwar ist die Sicherung der Einheit der Rechtsprechung eine wichtige Aufgabe des Obersten Gerichts, sind in Verwaltungssachen zwischen 1998 und 2008 insgesamt nur 23 solche sog. Rechtseinheitsbeschlüsse gefallen, die in Fragen der Rechtsauslegung für alle in Verwaltungssachen verhandelnden Gerichte verbindlich, und seit dem In-Kraft-Treten der Ket. betrafen nur zwei von diesen die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens, und auch diese bezogen sich auf die Verwaltungsverfahrens.⁸⁷

c) Das Budget als eine Form der parlamentarischen Kontrolle

(79) Auch des ungarischen Parlaments ist die Annahme des Haushalts, des Budgets (Budget-Recht) eine traditionelle, klassische Funktion und Kompetenzbereich. Durch die Annahme des Haushalts sichert das Parlament die Bedingungen der beständigen Funktion der Exekutivgewalt – und die Staatsorgane im Allgemeinen – in einer Weise, dass es eine Kontrolle über die Verwendung dieser Ressourcen, und dadurch über die Funktion der Exekutive ausüben kann. Aufgrund der Verfassung wird der sozioökonomische Plan des Landes vom Parlament bestimmt. Diese Bestimmung hat (noch als Hinweis auf den volkswirtschaftlichen Plan)

⁸⁶ Ficzere (Fn. 31), S. 146-147.

⁸⁷ 2/2006. KJE és 3/2006. KJE, Magyar Közlöny, 2006/49.

in den vier Jahrzehnten vor dem Systemwechsel als Teil der Zentralverwaltungswirtschaft dem Parlament eine Kompetenz zugewiesen. In der Praxis ermächtigte dieses Paragraf den Parlament die sog. fünfjährige volkswirtschaftlichen Pläne zu verabschieden.⁸⁸ Seit dem Systemwechsel sind keine Gesetze ähnlichen Inhalts entstanden; der Schwerpunkt der parlamentarischen Kontrolle hat sich auf das jährliche Haushaltsgesetz verschoben. Nach der Verfassung legt das Parlament „die Bilanz des Staatshaushaltes fest und bestätigt den Staatshaushalt und dessen Durchführung“.⁸⁹ Die Haushaltsbefugnisse des Parlaments umfasst die Annahme des Budgets (dem „Jahresplan der Staatswirtschaft“), der Abschlussrechnung, bzw. des Nachtragshaushalts. Der Haushalt der zentralen Regierung, sowie die Haushalte der Sozialversicherungsfonds und der gesonderten staatlichen Geldfonds bilden den Staatshaushalt. Im rechtlichen Sinne ermächtigt das Parlament mit der Annahme des Haushalts die Regierung zur Vollziehung dieses Wirtschaftsplans, zur Erhebung der Einnahmen und zur Leistung der Ausgaben die vom Haushalt vorgesehen worden sind (Appropriation). Die Abschlussrechnung ist ein Gesetz über den Haushaltsvollzug, wodurch das Parlament den Regierungsbericht über die Vollziehung des staatlichen Wirtschaftsplans annimmt. Ein Element der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse bildet das Recht zur laufenden Abänderung des Budgets, d.h. die Annahme eines Nachtragshaushalts. Damit, dass die Bilanz des Staatshaushalts im Haushaltsgesetz, bzw. im Abschlussrechnungsgesetz beinhaltet werden müssen (als Planungsangaben, bzw. faktische Daten), kann das Parlament theoretisch die Planung der staatlichen Wirtschaftstätigkeit, bzw. die Vollzug dieser Pläne nachverfolgen und kontrollieren.

d) Weitere Formen der parlamentarischen Kontrolle

(80) Der rechtstaatliche Übergang von 1989 hat die Beziehung der Legislative und der Exekutive der parlamentarischen Regierungsform entsprechend bestimmt, wonach das Mandat des Ministerpräsidenten – bzw. der Regierung – von dem Vertrauen des Parlaments abhängt. Das Parlament kann das Vertrauen der Regierung gegenüber einerseits durch einem, gegen den Ministerpräsidenten eingereichten konstruktiven Misstrauensantrag absprechen. Die Annahme des konstruktiven Misstrauensantrags beendet das Mandat der Regierung und erfordert die Formung einer neuen Regierung (das Prinzip der Kollegialität). Ein anderes verfassungsmäßiges Beispiel des Vertrauensentzugs gegenüber der Regierung ist die Überstimmung eines Vertrauensantrags vom Ministerpräsident. Fällt das Ergebnis der Vertrauensabstimmung bezüglich der parlamentarischen Unterstützung der Regierung ungünstig für die Regierung aus (nämlich die Mehrheit der Parlamentsmitglieder stimmen nicht dafür), die Regierung ist verpflichtet abzutreten, d.h. das Regierungsmandat erlöscht auch in diesem Fall. Seit 1990 hat das Parlament noch keinem Ministerpräsident das Vertrauen entzogen, es wurde sogar bisher noch kein konstruktives Misstrauensantrag eingereicht. Die Verfassung kennt die Institution der individuellen ministeriellen Verantwortung in dem Sinne, dass das Parlament das Vertrauen nur vom Ministerpräsidenten, und durch ihm von der gesamten Regierung entziehen kann, den einzelnen Regierungsmitglieder das Mandat jedoch

⁸⁸ Végrehajtása első alkalommal az 1949. évi XXV. törvény volt „a Magyar Népköztársaság első öt éves népgazdasági tervéről”, mely az 1950. január 1-től az 1954. december 31-ig terjedő időszakra szólt. Az utolsó (hetedik) öt éves tervet az 1985. évi VII. törvénnyel cikkelyezték be.

⁸⁹ Alkotmány 19. § (3) bek. d) pont.

nicht entziehen kann. Zugleich teilen die Minister die politische Verantwortung der Regierung, d.h. ihre politische Verantwortung gegenüber dem Parlament ist indirekt, und wird durch die körperschaftliche Verantwortung der Regierung realisiert. Wegen der herausragenden öffentlich rechtlichen (und politischen) Rolle des Ministerpräsidenten wird die ungarische Regierungsform oft als Kanzlerdemokratie bezeichnet.⁹⁰

(81) Der Inhalt der Verantwortung der Exekutivgewalt bedeutet nicht nur, dass das Regierungsmandat vom Parlament – aufgrund des fehlenden politischen Vertrauens – entzogen werden kann. Aus ihrer parlamentarischen Verantwortung folgt auch, dass die Regierung über ihre Tätigkeiten dem Parlament zu berichten hat. „Berichten“ ist allerdings nur ein zusammenfassender Begriff: Kapitel II der Verfassung über das Parlament, und auf dieser Grundlage, die Parlamentsordnung kennt mehrere Formen des Berichtens. Die Funktion des Berichtspflichten ist, dass die Regierung das Parlament durchgehen über den Gesetzesvollzug, der Verwendung des Budgets, und über ihrer eigenen Tätigkeiten im allgemeinen informiert. Das Parlament kann nämlich die Leistung der Regierung nur auf dieser Grundlage beurteilen. Ein Berichtspflicht gegenüber dem Parlament obliegt nicht nur der Regierung, sondern zahlreichen anderen staatlichen Organen (in erster Linie den zentralen Verwaltungsorganen). Über die Regierung (und ihrer Mitglieder) hinaus haben die Leiter von mehr als ein Dutzend staatliche Organe und Behörden über die Tätigkeiten der von ihnen geführten Organe regelmäßig dem Parlament zu berichten, es zu unterrichten oder zu informieren. Eine spezielle Form der Kontrolle der Regierungstätigkeit ist die Institution des politischen Debattentags, von dem seit 1990 insgesamt 67 stattgefunden haben.

(82) Das Parlament, bzw. die einzelnen Parlamentsmitglieder haben mehrere andere Mittel die Regierung, bzw. die Verwaltung im Allgemeinen zu Rechenschaft zu ziehen, ihre Funktion zu kontrollieren. Das Interpellations- und Fragerecht der Parlamentsmitglieder fließt aus der verfassungsmäßigen Funktion des Parlaments die Exekutivgewalt zu kontrollieren, und stellt eines der – von den einzelnen Abgeordneten in Anspruch nehmenden – Mitteln der Kontrolle dar. Es ist eine individuelle Berechtigung der Parlamentsmitglieder, dessen formeller Inhalt eine gegenüber den Beamten anderer staatlichen Organe gerichtete Frage, Informationsersuchen, oder die Einleitung einer politischen Debatte ist.⁹¹ Darüber hinaus können sich die Abgeordneten auch anderswie über die Funktion der Verwaltung informieren.⁹² Laut Artikel 21 Absatz 2 der Verfassung kann das Parlament „für die Untersuchung jeglicher Fragen“ einen parlamentarischen Ausschuss bilden. Die von den parlamentarischen Ausschüsse geforderten Daten müssen von Jedem zur Verfügung gestellt werden, bzw. vor dem Ausschuss eine Aussage gemacht werden. Die der ministeriellen Struktur im großen und ganzem entsprechend organisierte ständige Ausschüsse spielen eine wesentliche Rolle in der Kontrolle der Exekutivgewalt, und die Funktion der fallweise errichteten Prüfungsausschüsse ist – zumeist – die Prüfung von Fragen bezüglich des Regierens, bzw. konkrete Fragen in Zusammenhang mit der Verwaltung.

⁹⁰ *Körösi András*, Das politische System Ungarns, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 2002, S. 321.

⁹¹ 1990 és 2006 között összesen 3292 interpellációt nyújtottak be, 2833 szóbeli, 3029 ún. azonnali és 14062 írásbeli kérdést tettek fel a parlamenti képviselők. Forrás: Országgyűlés Hivatala.

⁹² A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. tv. 8. §-a szerint például az állami szervek általában is kötelesek az országgyűlési képviselők számára a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.

(83) Schliesslich sind die personellen Berechtigungen des Parlaments in der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung von Bedeutung. In Ungarn wird der Ministerpräsident vom Parlament gewählt, das Parlament hat jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf die Ernennung der einzelnen Minister (obwohl die befugte parlamentarische Ausschüsse jeden Minister vor der Ernennung anhören). Während die Wahl des Ministerpräsidenten zuvörderst eine politische Frage ist, gehört die Besetzung mehrerer Führungspositionen in der Verwaltung in die Kompetenz des Parlaments,⁹³ womit verwaltungsfachlichen Erwägungen ein grösseres Gewicht beigemessen werden kann.

(84) Zu erwähnen ist jedoch, dass nach allgemeiner Auffassung die Mittel der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung in der Praxis nicht effizient funktionieren. Der wichtigste Grund dafür ist die konfrontative Beziehung der parlamentarischen Majorität und der Opposition, die durchpolitisierte Natur der parlamentarischen Kontrollen, aber es fehlen auch die verfassungsmässige Rahmen der Prüfungsausschüsse, insoweit es keine verfassungsmässige oder gesetzliche Garantien daran anknüpfen, die den Rahmen der pflichtmässigen Datenlieferung mit Rücksicht auf den Schutz der Privatsphäre festlegen würden, und so zu einer verfassungswidrigen Situation führen.⁹⁴

2. Weitere Garantien der demokratischen Verwaltung

(85) Die Kontrolle der Verwaltung wird nicht nur vom Parlament, bzw. – durch die Gesetzlichkeitsprüfung von normativen und individuelle Akte – vom Verfassungsgericht und den ordentlichen Gerichte versehen. Das Rechtssystem kennt zahlreiche Verfahrensformen, bzw. Rechtsinstitutionen die eine ähnliche Funktion haben. Ein Teil derselben hat zum Ziel die Transparenz und die Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit sicherzustellen, wobei andere Mittel die Einbeziehung der vom Verwaltungsbeschluss Betroffenen in den Entscheidungsprozess beabsichtigen. Aus dieser Hinsicht ist das Gesetz Nr. LXIII. von 1992 über den Schutz der persönlichen Daten und der Öffentlichkeit der Daten von öffentlichen Interesse von Bedeutung, das alle, in der Verwaltung von staatlichen, oder Aufgaben der lokalen Selbstverwaltungen ausführenden Organen befindliche Daten als Informationen von öffentlicher Interesse einstuft, die nicht als persönliche Daten anzusehen sind. Das Erfordernis der Öffentlichkeit von Daten von öffentlicher Interesse bedeutet, dass die Verwaltungsorgane die mit ihrer Tätigkeit zusammenhängenden wichtigsten Daten – insbesondere bezüglich ihrer Kompetenzen, Befugnisse, Organisation, die in ihrer Verwaltung befindlichen Datentypen und die Rechtsvorschriften die ihre Funktion regeln – regelmäßig veröffentlichen oder auf anderer Weise zugänglich machen, bzw. sicherstellen müssen, dass jeder die in ihrer Verwaltung befindlichen Daten von öffentlicher Interesse kennen lernen kann.

(86) Die Öffentlichkeit der Funktion der Verwaltung dienen die Unvereinbarkeitsregeln in Bezug auf öffentliche Beamte. Die amtliche Inkompatibilität bedeutet, dass öffentliche Beamte nicht Parlamentsmitglieder, Mitglieder der Regierung, Staatssekretäre, oder Vertreter der Selbstverwaltung werden können bei der Selbstverwaltung wo sie angestellt werden. Auf Grund der Regeln über die wirtschaftliche Unvereinbarkeit dürfen sie keine

⁹³ Így például az Országgyűlés választja meg a Gazdasági Versenyhivatal elnökét, a közszolgálati médiumok kuratóriumi tagjait.

⁹⁴ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 580-581. A határozat 2004. március 31-i határidőt tűzött a hiányzó szabályok megalkotására, de eddig (2008 júliusáig) az Országgyűlés még nem tett eleget e kötelezettségének.

Führungspositionen in wirtschaftlichen Unternehmen einnehmen, ausser die wirtschaftliche Gesellschaft ist in dem Mehrheitseigentum des Staates oder einer Selbstverwaltung. Ja, sie können sonstige, Arbeit betreffende Rechtsverhältnisse nur mit Erlaubnis von ihren Dienstherrn eingehen. Ferner kann kein Rechtsverhältnis des öffentlichen Dienstes errichtet werden, wenn dadurch der Beamte in eine Unter- und Überordnungsverhältnis mit einem seiner Angehörigen geraten würde. Seit 2007 ist die regelmäßige (fünfjährige) Prüfung des Vermögenswachstums von Beamten in bestimmten Positionen Pflicht. Die Transparenz der Funktion wird durch Anti-Korruptionsregeln und Verfahren ebenfalls gedient. Laut Ket. dürfen Beamte z.B. nicht in eigener Sache verfahren (sog. absoluter Ausschlussgrund). Aus der Beschlussfassung in Verwaltungssachen können nicht nur einzelne Sachbearbeiter, sondern auch Verwaltungsorgane ausgeschlossen werden, insoweit von ihnen aufgrund der Umstände kein unbefangenes Verfahren zu erwarten ist. In der Kontrolle und der Sicherung der Transparenz der Verwaltung spielt zweifellos der Staatsrechnungshof (ÁSZ) die wichtigste Rolle. Der ÁSZ – von unabhängigem Rechtsstatus, mit Berichtserstattungspflicht gegenüber das Parlament – kontrolliert die Bewirtschaftung der staatlichen Haushaltsorgane (Institutionen), sowie die Verwendung der aus dem Staatshaushalt geleisteten Subventionen und öffentliche Gelder im allgemeinen, bzw. die staatliche Bewirtschaftung.

IV. Institutionen des Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht

(87) Da rechtskräftige Verwaltungsbeschlüsse jeden binden, und diese Rechte und Pflichten festlegen können, die eventuell die verfassungsmäßige Rechte und Interessen von Privatpersonen betreffen, kommt den Institutionen des Rechtsschutzes eine besondere Bedeutung zu, die die Überprüfung, also Korrektur von Beschlüssen ermöglichen, die die Interessen von Klienten verletzen, bzw. gesetzwidrig sind. So lückenhaft der individueller Rechtsschutz gegenüber der Staatsverwaltung vor dem Systemwechsel war, ist das System heute sehr ausgeprägt.

(88) Die Rechtsschutzmittel gegenüber Verwaltungsbeschlüssen können auf mehrere Weise eingeordnet werden. Erstens kann zwischen materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien unterschieden werden. Zweitens kann das Mittelsystem des Rechtsschutzes anhand der geschützten Interessen geordnet werden; es kann sich auf den Schutz der betroffenen Rechte und berechtigten Interessen von Privatpersonen (und Organisationen), sowie auf den Schutz von staatlichen, gemeinschaftlichen Interessen beziehen. Diese Unterscheidung wird im Verwaltungsverfahrensrecht hinsichtlich den vom Klienten, und den von Amtswegen eingeleiteten Rechtsmitteln widerspiegelt, wobei die Rechtsschutzsysteme der staatlichen und Privatinteressen nicht scharf getrennt sind: in beiden Fällen wird teilweise von denselben Institutionen, im ähnlichen Verfahrensrahmen vorgegangen. Zu erwähnen ist jedoch, dass seit dem Systemwechsel ein Paradigmenwechsel stattgefunden hatte, insoweit die staatlichen und die Gemeinschaftsinteressen nicht mehr automatisch miteinander identifiziert werden können; die zu billigende, schutzwürdige Interessen der Gemeinschaft können sogar gegenüber dem Staat und den Verwaltungsorganen durchgesetzt werden. Drittens sind ein Teil der Rechtsschutzmittel an das verwaltungsbehördliche Verfahren gebunden, während durch andere Institutionen auch in den Fällen die Rechtsdurchsetzung ermöglicht wird, wo im Verfahren dazu kein verwaltungsrechtliche Möglichkeit mehr besteht (z.B. wegen der Rechtskraft des Beschlusses). Schliesslich wird zwischen den verwaltungsrechtlichen, den gerichtlichen und von anderen Organen gebotenen Formen des Rechtsschutzes unterschieden.

1. Materiellrechtliche Garantien

(89) Unter den materiellrechtlichen Garantien des Rechtsschutzes gegenüber Verwaltungsbeschlüssen können die allgemeine Prinzipien der Rechtsordnung, sowie die spezielle verfassungsmäßige Prinzipien des Verwaltungsrechts eingestuft werden, die – gerade auf Grund ihrer Natur als Rechtsprinzip – alle positiven Normen und Rechtsverhältnisse zu durchdringen haben. Diese wurden in Kapitel I. beschrieben. In diesen Kreis gehören ferner diejenige verfassungsmäßige Grundrechte, die jedem zustehen, und die im Rahmen des Verwaltungsverfahren ebenfalls nur gesetzmäßig beschränkt werden dürfen.⁹⁵ Diese Rechte sind in der Verfassung festgesetzt, und die wichtigsten Einzelheiten derselben werden durch Gesetz bestimmt.⁹⁶ Einige solcher Rechte sind von besonderer Bedeutung vom Aspekt des Rechtsschutzes gegenüber Verwaltungsbeschlüssen, da die Beschlüsse oft mit einer Beschränkung gerade dieser Rechte einhergehen. In diesen Bereich gehören Gesetze, wie z.B. die Gesetze über den Schutz der persönlichen Daten und der Öffentlichkeit der Daten von öffentlichen Interesse,⁹⁷ oder den Rechten von nationalen und ethnischen Minderheiten,⁹⁸ oder der Förderung der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit,⁹⁹ die von jedem Verwaltungsorgan zu beachten sind, und bei einer Verletzung derselben sich die Staatsbürger für Rechtsschutz an die ordentlichen Gerichte wenden können. Eine wichtige Rolle spielen die Ket. und andere Gesetze, die mit der Verwaltungstätigkeit zusammenhängende Klientenrechte oder Konsumentenrechte festlegen, da diese Normen die oft nur allgemein formulierte verfassungsmäßige Rechte konkretisieren. Bei manchen subjektiven Rechten ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von herausragender Bedeutung, wie z.B. im Falle vom Eigentumerschutz oder die Bestimmung der Standards des Diskriminierungsverbots. Besondere materiellrechtliche Garantien beziehen sich auf das „Schweigen der Verwaltung“, d.h. auf Fälle, wo sich das Rechtsverstoß nicht aus einem gesetzwidrigen Beschluss ergibt, sondern aus dem Umstand, dass die Behörde ihre zwingende Befugnisse nicht ausübt. Laut dem Verfassungsgericht dürfen Klientenrechte nicht verletzt werden, weil Selbstverwaltungen oder Staatsverwaltungsorgane in ihren Aufgaben- und Kompetenzbereich fallenden Sachen innerhalb der Verfahrensfrist zu keinem Beschluss kommen, d.h. es ist die verfassungsmäßige Pflicht der Verwaltungsorgane, dass sie ihre Befugnisse ausüben.¹⁰⁰ Daher sieht die Ket. vor, dass wenn die Behörden über den Antrag innerhalb der Verfahrensfrist keine Erklärung abgeben – mangels einer entgegengesetzten Partei – das beantragte Recht (z.B. Genehmigung) als gestattet anzusehen ist.

⁹⁵ Lásd erről részletesen: *Jakab András*, The Republic of Hungary. Commentary, in: Rüdiger Wolfrum, Rainer Grote (Hg.), *Constitutions of the Countries of the World*, 2008, S. 15-22.

⁹⁶ Sőt az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja.

⁹⁷ 1992. évi LXIII. tv.

⁹⁸ 1993. évi LVII. tv.

⁹⁹ 2003. évi CXXV. tv.

¹⁰⁰ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995. 354-355.

2. Verfahrensrechtliche Garantien

(90) Aus den verfahrensrechtlichen Garantien des Rechtsschutzes kommt dem Recht zu Rechtsmittel, bzw. den weiteren institutionellen Garantien eine besondere Bedeutung zu, die ausserhalb des Verwaltungsverfahrens, oder auch in Ermangelung dessen in Anspruch genommen werden können. Die ungarische Verfassung sieht das Recht zu Rechtsmittel als verfassungsmäßiges Recht an, wonach jeder die Überprüfung von betreffenden Beschlüsse des Gerichts, der Verwaltung oder andere Behörden einleiten kann. Zwar ermöglicht die Verfassung eine Beschränkung dieses Rechts nicht, jedoch wird die rechtsstaatliche Stellenwert des Rechts auf Rechtsmittel dadurch betont, dass dieses nur durch qualifizierter Mehrheit verabschiedetem Gesetz, und nur im Interesse der Beurteilung von Rechtsstreite innerhalb von vernünftiger Zeit, verhältnismäßig beschränkt werden kann. Dementsprechend sind Rechtsmittelverfahren auch durch Gesetz zu regeln, dass „das Rechtsmittel sowohl begrifflich als auch substantiell die Abhilfe gegen dem Rechtsverstoß beinhalten muss“.¹⁰¹

a) Rechtsmittel innerhalb der Verwaltung

(91) Gegenüber Beschlüsse von Behörden kennt das ungarische Verwaltungsrecht mehrere Formen der verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel. Klienten können gegen die gerügte erstinstanzliche Entscheidung (Beschluss, Verfügung) für die Abänderung oder Aufhebung derselben bei dem übergeordneten Organ des beschlussfassenden Verwaltungsorgans Berufung einlegen. Die Berufung ist ein sog. ordentliches Rechtsmittel, das jedem zusteht; es ist nicht an einen bestimmten Rechtstitel gebunden, d.h. die Berufung kann auf jeglichen, gerügten Grund gegründet werden. Das sog. Billigkeitsverfahren ist ein Rechtsschutzmittel anderer Art, das ebenso vom Klienten eingeleitet und womit die Abänderung oder Widerruf des gerügten Beschlusses beantragt wird, wenn der Beschlussvollzug aus einem, nach der Beschlussfassung aufgetretenen Grundes ungebührlich schwere Nachteile mit sich bringen würde.

(92) Rechtsmittel können auch *ex officio*, bzw. von staatlichen Organe eingelegt werden, diese aber richten sich in erster Linie nicht auf den Schutz von individuellen Interessen der Klienten, sondern vielmehr auf die Durchsetzung der Gemeinschaftsinteressen, was zumeist die Wiederherstellung der Legalität bedeutet. So kann jedes beschlussfassende Organ seinen eigenen rechtswidrigen Beschluss abändern oder widerrufen, wenn es die Rechtswidrigkeit selbst bemerkt, bzw. im Falle von bestimmten Nichtigkeitsgründen. Zu erwähnen ist, dass z.B. auch der Fall solch ein Ungültigkeitsgrund darstellt, wenn nach Gemeinschaftsrecht oder laut völkerrechtlichem Vertrag die Zuständigkeit eines ungarischen Verwaltungsorgans ausgeschlossen ist, was aus dem Vorrang des Unionsrechts folgt. Aber nicht bloß das verführende Organ, sondern auch das übergeordnete Organ derselben kann die Überprüfung des rechtsverletzenden Verwaltungsbeschlusses anregen, in bestimmten Fällen kann es den sogar abändern, oder die Behörde zum neuen Verfahren anweisen. Schliesslich muss noch erwähnt werden, dass die Ket. die Möglichkeit der Korrektur oder eines Austausches bei falsch geschriebenen Namen oder sonstigen technischen Fehler im Bereich der Rechtsmittel regelt.

¹⁰¹ 23/1998. (VI. 6.) AB határozat.

b) Justizieller Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsbeschlüssen

(93) In Ungarn wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit in 1896 eingeführt und in 1949 wieder abgeschafft. Im sozialistischen Recht war die vom Gesetz über das Staatsverwaltungsverfahren von 1957 widerspiegelte Auffassung maßgeblich, wonach es zwischen dem staatlichen, bzw. die öffentliche Interesse vertretenden Verwaltungsorgan und den Klienten eine Art hierarchische Beziehung herrscht, und dass die Funktion der Verwaltung grundsätzlich darauf abzielt behördliche Beschlüsse zu erbringen, die Rechte und Pflichten der Staatsbürger (und ihrer Organisationen) festlegen, die notfalls durch die Einsetzung von öffentlicher Gewalt erzwungen werden können. Diese Auffassung manifestierte sich auch dadurch, dass die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen nicht allgemein, sondern nur ausnahmsweise möglich war. Danach war justizieller Rechtsschutz nur gegenüber diejenigen rechtskräftigen Staatsverwaltungsbeschlüssen möglich, bei denen das Gesetz dies vorsah. Dementsprechend wurden die Sachtypen von einer Ministerratsverordnung aufgelistet, bei denen gegenüber rechtskräftige Staatsverwaltungsbeschlüsse der Gerichtsweg eingeschlagen werden konnte. Diese Regelung wurde jedoch vom Verfassungsgericht 1990 für verfassungswidrig erklärt, da die Verfassungsänderung von 1989 die allgemeine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen eingeführt hatte.¹⁰² Das Recht auf Rechtsmittel sichert somit dem vom Verwaltungsbeschluss Betroffenen den Rechtsweg, und im Gerichtsverfahren die Position der Prozesspartei.¹⁰³ Seither ist die institutionelle Lösung der Verwaltungsgerichtsbarkeit Gegenstand von andauernder Diskussion. In Anbetracht der heimischen Traditionen, bzw. Effizienzaspekte empfehlen Viele die Errichtung von organisatorisch selbständigen Verwaltungsfachgerichte,¹⁰⁴ die Verwaltungsgerichtsbarkeit aber wird in Ungarn seit 1991 durch die Verwaltungskollegien der ordentlichen Gerichte ausgeübt. Dementsprechend werden die Regeln solcher Verfahren vom Zivilprozessgesetz¹⁰⁵ bestimmt, in den letzten Jahren hat jedoch die Gerichtspraxis in einigen Aspekten – z.B. hinsichtlich der Bedingungen der Antragsgebundenheit – die Vorgaben der Pp. ergänzt, bzw. präzisiert.¹⁰⁶

(94) So ist also die Möglichkeit des justiziellen Rechtsmittels gegenüber Verwaltungsbeschlüssen im ungarischen Verwaltungsrecht geboten, die Verwaltungsgerichtsbarkeit musste aber – vor allem anfangs – mit zahlreichen Schwierigkeiten zurechtkommen. Einerseits hat die Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte nicht möglich gemacht, dass in Verwaltungssachen entsprechend vorbereitete, über spezielles Fachwissen verfügende Richter teilnehmen. Die Richter der Verwaltungskollegien innerhalb der Gerichte haben allerdings mit der Zeit versucht sich zu spezialisieren; insgesamt gehen landesweit 120 Richter in Verwaltungsverfahrenssachen vor. Problematisch war ferner, dass mit der vollständigen Öffnung des Rechtswegs auch die Verwaltungsverfahrenssachen in das dreistufige justizielle Überprüfungssystem einbezogen worden sind,

¹⁰² 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145-148.

¹⁰³ 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.

¹⁰⁴ Lásd pl. Trócsányi László, Milyen közigazgatási bíráskodást? 1992; Trócsányi László (Hg.), Közigazgatási bíráskodás, 1997; Lomniczi Zoltán, A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében, MK, (4) 2000, S. 193-200;

¹⁰⁵ 1952. évi III. tv.

¹⁰⁶ KK. 31. és KK. 34., BH 1997/1.

wodurch die Beurteilung solcher Sachen im ausserordentlich Maße verlängert wurde. Aus diesem Grund wurde mit 1999 die Einstufigkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsbeschlüsse eingeführt.

(95) Die Klienten der Verwaltungsverfahren – bzw. die anderen Teilnehmer des Verfahrens hinsichtlich den ausdrücklich auf sie bezogenen Regeln, z.B. gesellschaftliche Organisationen – können die gerichtliche Überprüfung von rechtskräftigen Beschlüsse des Verwaltungsorgans anregen. Der Rechtsweg öffnet sich, wenn der Antrag innerhalb einer bestimmten Frist, mit Verweis auf Rechtsverstoß eingereicht wird, und der Klient die innerhalb der Verwaltung zur Verfügung gestellten Berufungsrechte bereits ausgeschöpft hatte (oder dies vom Gesetz ausgeschlossen wurde). Die gerichtliche Überprüfung steht also ausserhalb der Verwaltung – es ist davon sowohl organisatorisch, als auch hinsichtlich der Verfahrensregeln unabhängig, und bildet Teil der Justiz. Das Gericht kann den rechtswidrigen Verwaltungsbeschluss ausser Kraft setzen und – wenn notwendig – den beschlussfassenden Organ zu einem neuen Verfahren verpflichten, oder die Entscheidung abändern. Zugleich dürfen die Gerichte nicht die Funktionen der Verwaltung übernehmen – das Gerichtsverfahren ist ausschliesslich eine rechtliche Gesetzmässigkeitskontrolle, und das verfahrenende Gericht kann die Meriten der Entscheidung des Verwaltungsorgans aufgrund von fachlichen oder anderen, nicht rechtlichen (z.B. moralischen) Aspekten überstimmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Gericht nur die rechtlich gebundene Verwaltungsbeschlüsse (in denen bei bestimmten Tatbestand nur eine Entscheidung gefällt werden kann) überprüfen könnte. Im Falle der im Kreis des Ermessensbefugnisses oder aufgrund von Billigkeitsgründen erbrachte individuelle Akte überprüft es ebenfalls nicht die Zweckmäßigkeit oder fachliche Richtigkeit des Beschlusses, sondern vielmehr ob die Ausübung des Ermessens- (Billigkeits-) Befugnisses rechtmäßig war; z.B. ob es den festgelegten Gesichtspunkten des Ermessens gefolgt war, oder ob es gegen ein anderes verfassungsmäßiges Recht verstoßen hatte. Ein besonderes Mittel des gerichtlichen Rechtsschutzes ist das Wiederaufnahmeverfahren, das als ausserordentliches Rechtsmittel nur dann eingelegt werden kann, wenn nach der Erlangung der Rechtskraft des Beschlusses dem Klienten ein, hinsichtlich der Beurteilung der Sache relevantes, im Verfahren noch nicht beurteilter Umstand, Angabe oder Beweis zur Kenntnis gelangt ist.

(96) Ein Forum des richterlichen Rechtsschutzes ist auch das Verfassungsgericht, da es aber zuvörderst mit abstrakter Normenkontrolle beschäftigt ist, wirkt sein Eindruck auf das Verwaltungsrecht eher indirekt, durch die Beeinflussung der Rechtsetzung. Gleichwohl spielte die AB eine wichtige Rolle in der Ausarbeitung der Normen und Erfordernisse der verfassungsmäßigen Funktion der Verwaltung, in erster Linie durch die Bestimmung der auf die Verwaltung bezogenen Erfordernisse der Rechtsstaatlichkeit, der Rechtsicherheit, der Gleichheit vor dem Gesetz, wie das schon im Kapitel I. klagemacht wurde. Dies wird durch Rechtsprechung zum verfassungsmäßigen Prinzip der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsbeschlüsse, sowie die Entscheidungen zum Verbot von willkürlichen Unterscheidungen zwischen der vom Regelungsgegenstand in die selbe Gruppe gehörenden Personen, oder, dass die Verwaltung dem Gesetz untergeordnet ist, widerspiegelt.¹⁰⁷ Auch die Institution der Verfassungsklage gehört in den Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts, die von denjenigen Personen eingereicht werden kann, in derer Sache ein verfassungswidriges Rechtsakt angewandt

¹⁰⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 454, 456; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999. 94-95; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25.

worden ist, und dessen verfassungsmäßiges Recht dadurch verletzt wurde. Insofern das AB die Verfassungswidrigkeit des angewandten Rechtsaktes feststellt, kann es über die Aufhebung derselben hinaus verfügen, dass der gegebene Rechtsakt in der konkreten Sache des Antragstellers nicht anzuwenden ist (jedoch hat das keine Auswirkung auf vorangehenden Sachen). Auch die Unterbreitung der Verfassungsklage ist daran gebunden, dass der Antragsteller die Berufungsmöglichkeiten (ordentliche Rechtsmittel) ausschöpft, bzw. dass keine andere Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

(97) Das System des gerichtlichen Rechtsschutzes wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ergänzt, jedoch ist dies im Bereich des Verwaltungsrechts eher eine theoretische Möglichkeit; die von dem EGMR bisher entschiedenen Sachen betreffen in erster Linie die Garantien des Strafverfahrens, bzw. die Möglichkeit der Beschränkung von einzelne verfassungsmäßige Grundrechte,¹⁰⁸ und hatten wenig Einfluss auf das ungarische Verwaltungsrecht. In der Mehrheit der zu lasten von Ungarn entschiedenen Sachen hat der EGMR den Verstoß gegen dem Prinzip des fairen Verfahrens festgestellt, in erster Linie wegen der irrationalen Dauer der Verfahren.¹⁰⁹ Im bekanntesten ungarischen Fall hat jedoch das Gericht die Beschränkung der politischen Rechte von Personen anerkannt, die in staatlicher Beschäftigung stehen und über einen besonderen Rechtsstatus verfügen.¹¹⁰ Da Ungarn die Europäische Konvention der Menschenrechte ratifiziert und sich der Gerichtsbarkeit des EGMR unterworfen hatte, gibt es keine rechtliche Fügungsprobleme hinsichtlich der europäischen Rechtspraxis. Die garantiellen Regeln die auch im Bereich des Verwaltungsrechts zur Geltung kommen sind viel ausführlicher und konkreter, als die Vorgaben der EMRK. Die Auslegungen des EGMR haben eine deutlich nachverfolgbare Auswirkung auf die Rechtspraxis des ungarischen Verfassungsgerichts, das schon mehrmals auf die Rechtsprechung von Strassbourg verwiesen hatte. In Bezug auf den gerichtlichen Rechtsschutz ist die Frage der „obersten“ oder „letzteren“ Autorität, bzw. die Beziehung zwischen den Urteilspraxien des EGMR und des AB noch nicht verschärft worden, und die letzten paar Sachen wo sich widersprechende Urteile gefällt worden sind (z.B. die Schranken der Vereinigungsfreiheit oder das Verbot des Tragens vom roten Stern) beziehen sich auf Grundrechtsfragen, die keine unmittelbare Verbindung zur Verwaltung haben.

c) Weitere Institutionen des Rechtsschutzes

(98) Innerhalb des Forumsystems der Verwaltung stellt die staatsanwaltliche Verwahrung ein Rechtsmittel dar, obwohl die Staatsanwaltschaft nicht Teil des Organisationssystems der Verwaltung bildet. Die Staatsanwaltschaft hat jedoch einen allgemeinen rechtsmäßigeits Aufsichtsbefugnis, und hat dementsprechend zum Schutz der staatlichen Interessen Antragsbefugnis, und kann in Verwaltungssachen Verwahrung erheben.

¹⁰⁸ Lásd erről részletesen *Bokor-Szegő Hanna/Weller Mónika*, Hungary, in: Robert Blackburn/Jörg Poliakiewicz (Hg.), *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000, 2001*, S. 383-398.

¹⁰⁹ *Bíró v. Hungary*, Application No. 15652/04; *Jaczkó v. Hungary*, Application No. 40109/03; *Ratajczyk v. Hungary*, Application No. 11215/02; *Hegedűs v. Hungary*, Application No. 43649/98.

¹¹⁰ *Rekvényi v. Hungary*, Application No. 25390/94.

Die Verwahrung richtet sich auf eine rechtswidrige, rechtskräftige, bzw. vollziehbare Verwaltungsentscheidung, und kann die Grundlage des Widerrufs des Beschlusses oder des Aufsichtsverfahrens bilden.

(99) Eine wichtige rechtsschützende Rolle spielen die Ombudspersonen, d.h. die parlamentarische Beauftragten für Staatsbürgerrechte und für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, der Ombudsman für Datenschutz, sowie der parlamentarische Kommissar der zukünftigen Generationen. Ombudspersonen sind die Kontrollorgane des Parlaments, die Missstände hinsichtlich der in ihren Aufgabenbereich fallenden Grundrechte untersuchen, und den befugten Organ auffordern den Missstand zu ermitteln und abzuhefen. Die seit Mitte der neunziger Jahre operierende parlamentarische Kommissare verfügen über einen breiten Ermittlungsbefugnis, jedoch können sie keine behördliche Kompetenzen ausüben. Der „allgemeine“, der „Minderheits-“, und der „Datenschutz-“, Ombudsman haben in den letzten Jahren eine beträchtliche Rechtspraxis ausgestaltet; die Popularität der Institution wird deutlich gezeigt durch die Einsetzung eines gesonderten Parlamentsbeauftragte für die Vertretung der Interessen der „zukünftigen Generationen“ in 2008, der in erster Linie Eingaben bezüglich des Rechts auf gesunden Umwelt untersucht.

V. Entwicklungspfade des Verwaltungsrechts und das Konzept der „good governance“ in Ungarn

(100) Die Beurteilung der ungarischen Verwaltung, sowie die Erwartungen gegenüber derselben werden zum grossen Teil durch die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnten, sowie die derzeitigen sozio-politische Probleme des Landes bestimmt. Eines der wichtigsten Entwicklungen der Periode nach dem Systemwechsel war die „Konstitutionalisierung“ des Verwaltungsrechts, d.h. die Ausarbeitung und Durchsetzung von Prinzipien und Normen, die die verfassungsmäßige Funktion der Verwaltung sichern. Werte wie der Schutz der persönlichen Daten, die Zugänglichkeit von Daten von öffentlicher Interesse oder dass allgemeine Recht auf Rechtsmittel wurden in Ungarn mit dem demokratischen Übergang neu belebt und verfestigt. Es scheint, dass diese Erscheinung nicht nur für die Jahre des Systemwechsels charakteristisch war, sondern auf ein anhaltenden Prozess hinzeigt; der Inhalt der Grundprinzipien des modernen Verwaltungsrechts, die wichtigsten Erfordernisse ihrer bestimmten Rechtsinstitutionen wurden zunächst vom Verfassungsgericht entfaltet, und in der Durchsetzung derselben können die Gerichte eine wichtige Rolle spielen. Eine weitere wichtige Entwicklungslinie ist, dass dem materiellen Verwaltungsrecht von den öffentlichen Verträgen bis hin zur privatrechtlichen Verantwortung der Beamten immer mehr solcher Normen zukommen, die traditionelle Rechtsinstitutionen von anderen Rechtgebieten adaptieren. Der Grund dafür ist ebenfalls eine auf den Systemwechsel zurückzuführende Änderung der Betrachtungsweise, wonach an Stelle der „vollziehenden-verfügenden“, zwischen dem Staat und seinen Bürgern eine hierarchische Beziehung abbildenden Staatsverwaltung das Ideal einer leistungsgerichteten, bürgerfreundlichen Verwaltung tritt. Eine weitere, die gesamte Funktion der Verwaltung betreffende Tendenz ist die Europäisierung des Verwaltungsrechts, womit die potenziellen Rechtsquellen erweitert worden sind, da die Verwaltung auch das Gemeinschaftsrecht vollzieht. Obschon empirische Forschungen gezeigt haben, dass dieser Prozess nur einen beschränkten Einfluss auf das Organisationssystem der Verwaltung und auf die Verwaltungskultur hat, und dass die Verwaltung ihre eigenen

institutionellen Traditionen zum bedeutenden Teil bewahrt, übt die Unionsmitgliedschaft einen starken Einfluss auf den Inhalt der einzelnen Fachpolitiken, bzw. auf die Gestaltung der öffentlichen Politik aus.

(101) Dieser letzten Tendenz ist auch zu verdanken, dass es in Ungarn in den letzten Jahren die Diskussion über die öffentliche Politik (policy), und als Teil derselben über die „good governance“ vertieft worden sind, einerseits in Anbetracht des sog. Konvergenz-Programmes das die Bedingungen des Beitritts zur Währungsunion sichern sollte, andererseits im Lichte der seit 2006 anhalten umfassenden fachpolitischen Reformen. Zwar ist der Begriff „good governance“ nicht zur zentralen Kategorie der innenpolitischen oder verwaltungsfachlichen Diskussion geworden, mehrere Merkmale der europäischen Begrifflichkeit sind in der Entwicklung der ungarischen Verwaltung aufzufinden.

(102) Eine der wichtigsten Elemente dieser Entwicklung ist die Durchschaubarkeit des Regierens, die Durchsetzung des Prinzips der Transparenz, das sowohl vom Aspekt der demokratischen Machtausübung, als auch bezüglich der Anständigkeit des öffentlichen Lebens, bzw. dem Kampf gegen die Korruption von Bedeutung ist. In den letzten Jahren wurden die zuletzt erwähnten Bestrebungen in Ungarn prominent, wie auch der Beispiel des sog. „Glastaschengesetz“ zeigt, das sich auf die Verwendung von öffentlichen Gelder, sowie die Öffentlichkeit, Transparenz und die Verschärfung der Kontrolle der Benutzung des öffentlichen Eigentums bezog.¹¹¹ Im Interesse der Öffentlichkeit der Verwendung von öffentlichen Gelder hat das Gesetz die Bekanntmachung von bestimmten Selbstverwaltungssubventionen und -Verträge, sowie Verträge über die Verwendung von öffentlichen Gelder, oder die Bewirtschaftung von Staatshaushaltvermögen, die eine bestimmte Wertgrenze überschreiten, vorschreiben. Neben der Durchschaubarkeit wird von den Bestrebungen auf die Verwirklichung der Verantwortlichkeit, bzw. Rechenschaftspflicht abgezielt, die zu einer Verschärfung der Regeln über die Vermögenserklärung und Inkompatibilität von Beamten drängen. Über den rechtlichen Vorschriften hinaus können auch solche Aktionsprogramme der Regierung, etische Normen und Verhaltensregel eine wichtige Rolle spielen, die ebenfalls die Durchschaubarkeit, bzw. effizientere Kontrolle der Verwaltung zum Ziel haben. Im Zeichen dessen hat die Regierung 2007 ein sog. Anti-korruptions Koordinierungsrat errichtet, das bis 2009 eine umfassende strategische staatliche Anti-Korruptionsentwurf erarbeitet hat. Dementsprechend ist der Kampf gegen die Korruption bis 2014 auf vier Gebiete zu konzentrieren: Partei- und Kampagnenfinanzierung, die Durchschaubarkeit der öffentlichen Vergaben, die Verwendung der Entwicklungssubventionen und die behördliche Genehmigungsverfahren. Nichtsdestoweniger muss erwähnt werden, dass die Funktion der Verwaltung – gerade wegen der fehlenden Transparenz und wegen der Korruption – oft kritisiert wird. Dies wird von Gerichtsverfahren widerspiegelt, die auf die Ausgabe von Daten in öffentlicher Interesse (oder vermeintliche Daten in öffentlicher Interesse) abzielen, sowie von dem in den ÁSZ-Berichten wiederkehrenden Kritik der Wirtschaftung der Haushaltsorgane, die Diskussionen über die öffentliche Vegabe, oder die immer neuere Änderungen der Kbtv, die wiederholten Anti-Korruptionskampagnen, sowie die empirischen Untersuchungen die die korruptionsinfiziertheit der Verwaltung ergeben.

¹¹¹ 2003. évi XXIV. törvény.

(103) Das Erfordernis des effizienten Regierens steht ebenfalls im Zentrum der gesellschaftlichen Diskussion. Die zwiespältigen Erfolge der Reformen der letzten Jahre (wie z.B. die schrittweise Umstellung auf das „Bologna-System“, oder die Reformversuche im Bereich des Gesundheitswesens) haben allesamt diese Frage im Zentrum gehabt. Dies ist das Leitungsmotiv von zahlreichen Versuchen die darauf abzielen bestimmte Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, die Verfahrensfristen zu kürzen oder den Kreis der elektronischen Sachbearbeitung auszudehnen.

(104) In diesem Kontext ist ein Merkmal des demokratischen Regierens, dass die Entscheidungsbetroffenen – wenn nur möglich – in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden werden. Das ungarische Verwaltungsrecht sieht dafür unterschiedliche Methoden und Verfahren vor, obschon die Teilnahme von Klienten oder Konsumenten in der Erbringung von gemeinschaftlichen Beschlüssen in Ungarn nicht gerade charakteristisch ist. Trotzdem sind diejenigen Institutionen des Verwaltungsrechts in diesen Kreis einzubeziehen, die die Beiordnungsbeziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern verstärken, wie z.B. der Vergleich im Verwaltungsverfahren, sowie der Verwaltungs- oder Behördevertrag. Die Ket. zielte ausdrücklich auf die Erweiterung der bürgerlichen Teilnahme ab, in dem sie den Klientenkreis erweitert, und das Auftreten von bürgerlichen (Interessen)gemeinschaften, bzw. gesellschaftlichen Organe als Klienten ermöglicht hatte in Fällen wo diese individuell betroffen sind. Eine weitere Sicherung der bürgerlichen Teilnahme ist die öffentliche Anhörung bei Selbstverwaltungen, die von den Selbstverwaltungen laut Ötv. jährlich veranstaltet werden, und wo die Wahlberechtigten und die Vertreter von Organisationen von lokalem Belang „Fragen und Empfehlungen im öffentlichen Interesse stellen können“. Solche Foren werden in erster Linie bezüglich bedeutende, die lokale Gemeinschaft betreffende Fragen gehalten, wie z.B. hinsichtlich lokale Gebietsordnungspläne oder bei größeren Investitionen. In solchen Fragen können laut Ötv. – mit einigen Ausnahmen – lokale Referenden gehalten werden, in bestimmten Fällen ist die Abhaltung des lokalen Referendums sogar zwingend.

Literatur

- Ágh Attila, A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények, in: Verebélyi Imre (Hg.): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai, 2000.
- Ágh Attila, Magyarország Európa-politikája: az európaizálás eredményei és akadályai Magyarországon, in: Ágh A./Rózsás Á./Zongor G. (Hg.), Európaizálás és regionalizálás Magyarországon, 2005.
- Balázs István, A Kormány európai uniós politikáját alakító intézményrendszer és gyakorlata, in: Horváth M. Tamás (Hg.), A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében, 2004.
- Berényi Sándor/Martonyi János/Szamel Lajos/Szatmári Lajos, Magyar államigazgatási jog. Általános rész, 1971.
- Bokor-Szegő Hanna/Weller Mónika, Hungary, in: Robert Blackburn/Jörg Poliakiewicz (Hg.), Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000, 2001.
- Bosánszky Lajos, Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmáról, ÁI, (4) 1986.

Giacinto della Cananea, Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law, European Public Law, Vol. 9. No. 4. 2003.

Ficzere Lajos (Hg.), Magyar közigazgatási jog. Általános rész, 1998.

Halmi Gábor, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn, in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (Hg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I, 2007.

Hencz Aurél, Területrendezési törekvések Magyarországon, 1973.

Horváth M. Tamás, A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója, MK, (7) 2004.

Ivancsics Imre, Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. in: A magyar közigazgatás korszerűsítésnek gyakorlati kérdései, 1996.

Jakab András, The Republic of Hungary. Commentary, in: Rüdiger Wolfrum, Rainer Grote (Hg.), Constitutions of the Countries of the World, 2008

Józsa Zoltán, Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről, MK, (12) 2003.

Kilényi Géza, A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben, MK, (7) 2004.

Kilényi Géza, A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái, MK, (8) 2006.

Kilényi Géza, A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 2005.

Barbara Lippert/Gaby Umbach/Wolfgang Wessels, Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power. Journal of European Public Policy, Vol. 8. No. 6. (2001)

Barbara Lippert/Gaby Umbach, The Pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system, 2005.

Lomniczi Zoltán, A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében, MK, (4) 2000.

Lőrincz Lajos, A közigazgatás alapintézményei, 2005.

Lőrincz Lajos (Hg.), Közigazgatási jog, 2007.

Lőrincz Lajos, A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, in: Jakab András/Takács Péter (Hg.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. I. kötet, 2007.

Lőrincz Lajos (Hg.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve, 2008.

Madarász Tibor, A magyar államigazgatási jog alapjai, 1993.

Magyar Zoltán, Magyar közigazgatás, 1942.

Márffy Ede, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, 1925.

Molnár Miklós, A szabályozó közigazgatási hatóságokról, MK, (11) 2002.

Nagy Marianna, A közigazgatási szankciórendszer, 2000.

Johan P. Olsen, Towards a European Administrative Space? (02/26) 2002.

Patyi András (Hg.), Közigazgatási jog II, 2007.

Petrik Ferenc, Felelősség a közigazgatási jogban, MK, (10) 2003.

Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hg.), The European Union and member states. Towards institutional fusion? 1996.

Jürgen Schwarze, European Administrative Law, 2006.

Szabó Gábor, Szétpontosítás: elméleti megközelítések és fejlődéstörténet, MK, (8) 1992.

- Szente Zoltán*, Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvényben I-II, MK, (2)-(3) 2002.
- Szente Zoltán*, Administrative Culture in Hungary, in: Franz Thedieck (Hg.), Foundations of Administrative Culture in Europe, 2007.
- Szente Zoltán*, The Effects of Europeanisation on Administrative Culture – from Myth to Reality, in: Joachim Beck/Franz Thedieck (Hg.), The European Dimension of Administrative Culture, 2008.
- Szigeti Ernő*, Az állami közigazgatás területi szervezeti rendszerei térszerkezetének változásai, KSZ, (2) 2008.
- Torma András*, Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez, in: Jakab András/Takács Péter (Hg.), A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. I. kötet, 2007.
- Torma András*, Az európai közigazgatás fogalma, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIII/2, 2005.
- Trócsányi László*, Milyen közigazgatási bíráskodást? 1992.
- Trócsányi László* (Hg.), Közjogi bíráskodás, 1997.
- Vadál Ildikó*, A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás, 2006.
- Verebélyi Imre*, A helyi önkormányzat alapvonalai, in: Verebélyi Imre (Hg.), A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve, 1991.
- Verebélyi Imre*, Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra, MK, (7) 2001.
- Zsuffa István*, A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete, MK, (7) 2004.